

# Revista iapem

## GOBIERNOS SUBNACIONALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE

### SUBNATIONAL GOVERNMENTS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

#### Coordinación intergubernamental para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México

Intergovernmental coordination  
to locate the Sustainable  
Development Goals in Mexico

#### Contaminación atmosférica y gobernanza en la Zona Metropolitana de Tula, Hidalgo

Air pollution and governance in the Area  
Metropolitan of Tula, Hidalgo

#### Diseño metodológico para planes de ordenamiento territorial urbano. Estudio de caso San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca

Methodological design for management plans  
urban territorial. Case study San Pedro  
Ixtlahuaca, Oaxaca

#### Las relaciones intergubernamentales en el Estado de México

Intergovernmental relations  
in the State of Mexico

#### Servicios públicos y la Agenda 2030 en los gobiernos locales mexicanos

Public services and the 2030 Agenda  
in Mexican local governments

#### La Institucionalización de SAPASE en Ecatepec de Morelos, Estado de México

The Institutionalization of SAPASE  
in Ecatepec, State of Mexico



#### El uso de las TIC para el cobro electrónico en las administraciones públicas municipales mexiquenses

The use of ICT for electronic  
payment in the municipal public  
administrations of Mexico

#### La distribución del PP en la Ciudad de México. ¿Igualdad o equidad?

The Distribution of the PP  
in Mexico City.  
¿Equality or Equity?



# Revista iapem



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Toluca, México, 2020

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública  
del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. núm. 503  
Col. La Merced, Toluca, México  
C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674  
Página web: <http://iapem.edomex.mx>

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995  
Certificado de Reserva de Derechos al Uso  
Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

# Índice

Presentación

*Presentation*

Mtro. Arturo Huicochea Alanís

**Presidente del IAPEM**

5

La distribución del PP en la Ciudad de México.

*¿Igualdad o equidad?*

*The Distribution of the PP in Mexico City.*

*¿Equality or Equity?*

**José Pablo Aretia Ruiz**

7

Servicios públicos y la Agenda 2030 en los gobiernos locales mexicanos.

*Public services and the 2030 Agenda in Mexican local governments.*

**Ady P. Carrera Hernández**

33

Coordinación intergubernamental para localizar los Objetivos  
de Desarrollo Sostenible en México.

*Intergovernmental coordination to locate the Sustainable*

*Development Goals in Mexico.*

**Ady P. Carrera Hernández**

**Ma. Gabriela Martínez Tiburcio**

63

La Institucionalización de SAPASE en Ecatepec de Morelos, Estado de México.

*The Institutionalization of SAPASE in Ecatepec, State of Mexico.*

**Pablo Cruz Hernández**

**Benjamín Méndez Bahena**

**Jorge Culebro Moreno**

89

Diseño metodológico para planes de ordenamiento territorial urbano.

*Estudio de caso San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca.*

*Methodological design for management plans urban territorial.*

*Case study San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca.*

**Hazael Gamboa Figueroa**

**Fermín Alí Cruz Muñoz**

109

Las relaciones intergubernamentales en el Estado de México.

*Intergovernmental relations in the State of Mexico.*

**Joel Mendoza Ruiz**

133

Contaminación atmosférica y gobernanza en la Zona Metropolitana de Tula, Hidalgo.

*Air pollution and governance in the Area Metropolitan of Tula, Hidalgo.*

**Fanny Yesenia Vargas Hernández**

155

El uso de las TIC para el cobro electrónico  
en las administraciones públicas municipales mexiquenses.

*The use of ICT for electronic payment in the  
municipal public administrations of Mexico.*

**María Gabriela Martínez Tiburcio**

173

## Presentación

### *Presentation*

Mtro. Arturo Huicochea Alanís  
**Presidente del IAPEM**

#### **Administración Pública y Vida Cotidiana**

En días de encierro obligado por la pandemia, es dable recordar algún recorrido cualquiera que hayamos hecho por nuestras calles, colonias, barrios, pueblos, alcaldías o municipios del país y al hacerlo, haber podido constatar que ocurre con lamentable frecuencia que las mayorías se equivocan no sólo al elegir autoridades incompetentes o corruptas, sino al usar los instrumentos de la democracia participativa para elegir mal y destinar recursos públicos a proyectos que vuelven a beneficiar más a quienes menos lo necesitan; o que la sostenibilidad sigue siendo la gran ausente en la prestación de servicios públicos; verificar que el trabajo en nuestras calles parece distante de los grandes objetivos de la civilización plasmados por la ONU en la Agenda 2030; o palpar la ineficacia de los bienes públicos elementales para la vida; de advertir el surrealismo que deriva del choque entre lo urbano y lo rural, no solo en el paisaje, sino en la desigualdad social que parece perpetuarse entre nosotros; esos recorridos en los que salta a la vista dónde las autoridades municipales y estatales se coordinan y cuándo pierden comunicación; particularmente tratándose de autoridades municipales de dos entidades federativas diferentes, en ellas llama la atención que las autoridades se coordinen tan mal, si la sociedad se entiende tan bien; y en esas observaciones y reflexiones resulta imposible dejar de comprobar la ausencia del uso de tecnología que hoy tenemos a la mano y que, sorprendentemente, las instancias del gobierno subutilizan o de plano, parecen ignorar.

Estos 8 cuestionamientos que todos nos hemos formulado en nuestra vida cotidiana, al mirar nuestro entorno, son motivo de análisis profundo, de revisión crítica y bien documentada, de estudio con visión constructiva que arroja conclusiones y propuestas edificantes.

Se trata de artículos que aportan planteamientos de mejora en esos aspectos importantes para todos, en la medida que impactan nuestra vida diaria. El grupo de expertos, autores de esta Revista 107 del IAPEM tiene, entre otros méritos, prestar y llamar nuestra atención al vínculo de la administración pública con el diario acontecer de nuestras vidas;

abordan y analizan asuntos de interés para todas las personas, si bien lo hacen a partir del método y de las técnicas de la administración pública y, en esa medida están dirigidos a especialistas, lo hacen con particular sentido práctico y pedagógico, de modo de su lectura, además de ser interesante, resulta amena.

Alfredo Del Mazo Maza, Gobernador del Estado de México, ha dicho que “la base para hacer un Buen Gobierno son los avances científicos y tecnológicos que nos permitirán impulsar el fortalecimiento municipal, consolidar la certeza jurídica, hacer de la rendición de cuentas el canal de comunicación con la ciudadanía y dar mayor eficiencia a las actividades de la administración pública”, y el presente número de la Revista del IAPEM, pretende hacer tangible, en el nivel de análisis y propuesta, dichos avances.

Esta edición que, bien podríamos denominar, de Administración Pública y Vida Cotidiana, es una colaboración colectiva de investigadores y docentes pertenecientes a una institución señera de nuestro país, que mucho ha aportado al engrandecimiento de México y por supuesto de nuestra entidad, el Instituto Politécnico Nacional, y es también una primera expresión y fruto del trabajo coordinado del cariñosamente llamado “Poli”, con el Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Arturo Huicochea Alanís  
**Presidente**

# La distribución del PP en la Ciudad de México. ¿Igualdad o equidad?

## *The Distribution of the PP in Mexico City. ¿Equality or Equity?*

José Pablo Aretia Ruiz\*

### **Resumen**

El Presupuesto Participativo (PP) en la Ciudad de México desde 2011 reparte el 3% del gasto anual de cada Alcaldía entre sus colonias y pueblos originarios; los vecinos inscriben proyectos, luego votan para elegir el ganador y la Alcaldía implementa el proyecto. Sin embargo, aunque la reciente Constitución de la Ciudad de México estableció obligatoriedad de las autoridades de tomar medidas para erradicar las desigualdades estructurales y la pobreza, la distribución del Presupuesto Participativo generada por su esquema original, vigente entre 2011 y 2018, en realidad no era igualitaria y tampoco tenía equidad. Se utiliza el Índice de Gini para analizar la distribución del PP y la medición de su desigualdad, diagramas de dispersión para describir la relación entre su distribución e indicadores de Derechos Humanos (DD.HH.), y mapas de estos últimos, demostrando la inequidad en los DD.HH. y en las oportunidades que brindaba el PP, violando el precepto constitucional.

### Palabras clave

Presupuesto participativo, Ciudad de México, Derechos Humanos, distribución, igualdad, equidad.

\* Lic. en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde fue reconocido con la medalla Gabino Barreda al Mérito Universitario. Actualmente en proceso de titulación en la Maestría en Economía y Gestión Municipal en el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional, donde se ha especializado en tópicos de pobreza, desigualdad, Derechos Humanos, índices e indicadores, sistemas de información geográfica, análisis espacial – regional y econométrico. Ha participado como ponente en los Congresos y Foros IGLOM 2019, AMECIDER 2020 y próximamente AMECIP 2020. También ha realizado estudios en la Universidad de California, campus Riverside, y la Universidad Complutense de Madrid.



## **Abstract**

*Since 2011, Participatory Budgeting (PB) in Mexico City has allowed citizens to propose and vote projects for their neighborhood, which would be implemented by the municipality. Until 2019, under an equality principle, each neighborhood was assigned a budget of  $0.03/n$  of the municipality's budget (where  $n$  is the total number of neighborhoods in which the municipality is divided). However, though the recently enacted Mexico City's Political Constitution from a human rights approach mandates that authorities take measures to eradicate structural inequalities and poverty, PB's distributive behavior, which resulted from its original "equal" scheme –active between 2011 and 2018– did not really outcome in neither equality nor equity. PB's distribution is examined through the Gini Index, dispersion diagrams and maps to describe the relationship between itself and Human Rights Indicators, showing existing inequalities among human rights and the opportunities implied by PB, violating the constitutional mandate.*

## **Keywords**

*Participatory Budgeting, Mexico City, Human Rights, distribution, equity, equality.*

## **1. Introducción**

El presupuesto participativo (PP) es una práctica de gestión pública que se caracteriza por involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el presupuesto gubernamental (Goldfrank, 2006; Williams *et al.*, 2017). En la Ciudad de México (CDMX) se ha realizado de manera anual desde 2011, estableciendo bolsas de recursos presupuestarios que se asignan a proyectos ciudadanos propuestos y votados a nivel Colonia y/o Pueblo Originario (CyPO). Desde el inicio de su práctica, hasta 2019, con la finalidad de "que la asignación de recursos sea igualitaria" (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal [LPCDF], 2017: art. 83), a cada colonia correspondía el  $\frac{1}{n}$  del presupuesto anual de la alcaldía (donde  $n$  es el número total de colonias que la conforman).

La Constitución Política de la CDMX promulgada en 2017 incorporó un enfoque de Derechos Humanos (DD.HH.) entre ellos, el Derecho a la Ciudad, al Agua y Saneamiento, Educación, Vivienda y el derecho a la Salud, entre otros. Este artículo analiza la distribución del PP resultante del esquema de reparto original con indicadores representativos de los contenidos de estos DD.HH., que han sido formalmente reconocidos como principios y propósitos que deben orientar la acción pública del gobierno de la entidad. Para ello se toma como ejemplo, también representativo, la distribución del PP que se votó en noviembre de 2018 –considerando que dicho mecanismo de asignación fue invariante desde su concepción– así como la información estadística disponible más actualizada y congruente con el nivel de reparto del PP, es decir,

con correspondencia en la escala geográfica, que permita interpretar las características y el estado de los DD.HH. en una CyPO dada, y así, obtener inferencias válidas sobre la relación que guardan estos dos elementos, y sus implicaciones a la luz de lo que se estableció en la Constitución Política local.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, se define brevemente el PP y se comenta su surgimiento en Porto Alegre, y su difusión y características principales alrededor del mundo, incluyendo su papel como promotor del desarrollo. En segundo lugar, se hace una breve descripción del funcionamiento del PP en la CDMX, y se hace una breve conceptualización de los DD.HH. A continuación, se identifican algunos Derechos y principios reconocidos en la Constitución de la CDMX de 2017, a partir de los cuales se eligen índices que recuperan indicadores alusivos a estos derechos que permiten observar su vigencia y comportamiento a lo largo de la Ciudad. De esta manera, se contrasta con el funcionamiento de la división presupuestaria del PP, analizando la hipótesis de que el criterio de igualdad, es decir, la división igualitaria del PP generó, paradójicamente, inequidad entre las colonias, al no considerar criterios socioeconómicos y demográficos de las colonias o ninguno de estos indicadores para la distribución del PP. Para este análisis se recurrió a instrumentos gráficos y numéricos, destacando las curvas de Lorenz y de concentración, así como sus respectivos índices de Gini y concentración, diagramas de dispersión y también, en algunos casos, mapeo de la distribución geográfica de las variables e indicadores analizados.

Los hallazgos de la investigación confirmaron que la distribución del PP no era ni siquiera igualitaria en monto ( $Gini=0.2367$ ) y lo era menos desde la perspectiva per cápita, donde existía una grave desigualdad ( $Gini=0.5969$ ). Como conclusión, se enfatiza que al no haber una relación entre el presupuesto participativo asignado por CyPO y los indicadores seleccionados –es decir, menor desarrollo (desempeño en derechos)– la distribución entonces vigente del PP violaba principios de los DD.HH. reconocidos en dicha Constitución y le impedía convertirse en un mecanismo de política pública que contribuyera a la reducción de la pobreza, la desigualdad social, o en promover y coadyuvar al desarrollo sostenible. Por ello, era necesaria una actualización del sistema de distribución del PP con el propósito de brindarle coherencia normativa, empleando como referencia el contenido constitucional. En 2019 se le realizó al PP una reforma, que incluyó modificaciones al esquema de distribución. No obstante, permanece como tarea pendiente evaluar si efectivamente dicha metodología de reparto es exitosa en incorporar el contenido y los principios de DD.HH., a diferencia de su predecesora, considerando que dicha reforma fue posterior a la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

## 2.1 ¿Qué es el Presupuesto Participativo?

El presupuesto participativo (PP) es una práctica de gestión pública que se caracteriza por involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre presupuesto gubernamental (Goldfrank, 2006; Shah, 2007; Williams *et al.*, 2017), que por lo general se realiza sobre un pequeño porcentaje del presupuesto público total del que dispone el gobierno a nivel local o subnacional. Dependiendo de la rigurosidad de la definición, se pueden incluir desde 250 hasta dos mil 500 experiencias sólo en Latinoamérica, en países como Colombia, Chile, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú (Goldfrank, 2006) Argentina, Uruguay, pero que alcanzan más de tres mil ejercicios en todo el mundo (Montecinos, 2014), incluyendo a países como México (García y Téllez, 2018), Estados Unidos, Francia, Portugal, Alemania, España y el Reino Unido (Williams *et al.*, 2017); así como Tanzania, Filipinas y Finlandia (Oszlak y Kaufman, 2014), entre otros.

Cabe decir que el PP es un ejercicio democrático tan diverso, que no existe una sola definición. Si bien, hay consenso en la forma más general del concepto, existe una serie de acepciones más particulares, que incorporan elementos como la no exclusión en el proceso participativo, la autogestión, combinación de democracia participativa y representativa, procesos deliberativos mediante reuniones, foros, etc. así como propósitos redistributivos (Goldfrank, 2006). Wampler (2007:21) define el PP como “un proceso de decisión mediante el cual los ciudadanos deliberan y negocian sobre la distribución de recursos públicos [...] para permitir a los ciudadanos jugar un rol directo en decidir cómo y dónde los recursos deberían gastarse”. Por otro lado, Sintomer *et al.* (2013:10) refieren que el principio básico del PP es la participación de ciudadanos ordinarios, en la concepción y/o utilización de las finanzas públicas.

Estos autores identifican entre mil 269 y 2 mil 778 experiencias de PP a lo largo del mundo, concentrándose en Europa (474- mil 317), América (626- mil 138), África (110-211), Asia (58-109) y Oceanía (1-3). No se trata de un ejercicio homogéneo, sino de toda una variedad de experiencias, que varían, primero que nada, en el objetivo del PP y el poder que se delega a los ciudadanos, así como otros tipos de variables y características, entre ellas (Williams *et al.*, 2017):

1. El nivel de participación: es decir, del nivel de la participación pública, la finalidad de ésta y los compromisos que la misma establece entre la ciudadanía y las autoridades.
2. Quiénes son los actores: ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, etc. agencias de gobierno local y/o regional.

3. En qué etapa se involucra a los participantes: a) identificación de las necesidades, b) propuesta y elección de proyectos a realizar, c) implementación y monitoreo de los mismos.
4. Escala: la escala espacial (nacional, local, colonia) en la que distintos tipos y niveles de presupuestos se asignan, con procedimientos distintos y con objeto o finalidad distintos (el área local, un área temática –tipo de proyectos en específico– como salud, educación, etc.).
5. Si y en qué medida el PP se utiliza con objetivos redistributivos, que favorezcan a los territorios con menor desarrollo e ingreso.

Diferentes casos de estudio han demostrado la diversidad de las potencialidades del instrumento en cuestión. Por ejemplo, en Colombia se emplea para la planeación democrática del desarrollo local, financiando, entre otras cosas, educación superior (Gutiérrez *et al.*, 2016), en Chile algunas experiencias implican la participación ciudadana tanto en el control y fiscalización como en la implementación de políticas públicas (Montecinos, 2006), mientras que en París y Portugal hay “presupuestos por niveles” para la ciudad y a nivel nacional, respectivamente. En Alemania se ha utilizado para la modernización estructural de los gobiernos locales y la responsividad gubernamental (Williams *et al.*, 2017).

Por lo general, se atribuye al municipio brasileño de Porto Alegre la autoría sobre este mecanismo de participación ciudadana (Shah, 2007; Williams *et al.*, 2017) si bien otros autores indican que se presentaron experiencias similares en un periodo casi simultáneo en otras ciudades de Brasil y del mundo (Fedozzi, 1998; Goldfrank, 2006). Sea cual fuere el verdadero origen del PP, lo indiscutible es que la experiencia de Porto Alegre ha sido la que ha tenido una mayor difusión y reconocimiento a nivel mundial, inclusive como “buena práctica”, por Instituciones Financieras Internacionales (IFI), entre ellas, el Banco Mundial (Goldfrank, 2006; Hamilton, 2014).

De Sousa Santos (1998) atribuye un papel protagónico al PP de Porto Alegre para alcanzar los importantes avances en materia de servicios públicos, siendo que en 1989 solamente el 49% de la población contaba con agua y drenaje, pero para 1996, el acceso al agua se había duplicado y el drenaje le seguía de cerca (85% de la población). También indica que en ese tiempo, el PP coadyuvó a la cuasi duplicación de la red existente de drenaje, pasando de mil 100 kilómetros a dos mil, la construcción de viviendas para la población más pobre y la duplicación de la matrícula en escuelas de educación primaria y secundaria.

Por tanto, el PP de Porto Alegre ha servido de inspiración y referente para la generación de presupuestos participativos alrededor de todo el mundo. En la mayoría de la literatura existente, se subraya como

necesaria una **mayor inclusión de las poblaciones más pobres y con mayores carencias en los procesos participativos de propuesta y deliberación**, para que sean éstos los principales beneficiarios del espíritu del PP y los proyectos y bienes que resultan de su ejercicio. Como ejemplo de esto, se encuentra el ejercicio de Vitória da Conquista, Brasil (Santos y Pereira, 2014). En 2011, los participantes del PP en esta ciudad se componían en un 55.7% de personas que percibían una renta familiar mensual de hasta un salario mínimo, mientras que 53.8% vivía en una zona rural. De los delegados encuestados por el autor, el 11,8% apenas leía y escribía mientras que el 13,4% poseía educación básica incompleta. Asimismo, los delegados eran principalmente agricultores (19.6%), amas de casa (14.3%), funcionarios públicos (7.7%) y jubilados (6.5%).

Si bien la inclusión de dichas poblaciones en los procesos de presupuesto participativo es una condición imprescindible para el potencial redistributivo del mecanismo, los alcances del mismo como instrumento para el desarrollo local quedan supeditados a la manera en la cual se distribuyen los recursos. El caso del PP de la CDMX no tiene presente esta condición fundamental, como se desarrolla en la siguiente sección.

## **2.2 La “Ciudad de Derechos” y el Presupuesto Participativo: el caso de la CDMX**

### **2.2.1 Análisis Legal y geográfico**

El PP de la CDMX tiene su origen en las experiencias de tres alcaldías (entonces delegaciones: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Tlalpan) que impulsaron el PP, en la coyuntura de la reforma político-administrativa que permitió elegir al Jefe de Gobierno y a los Delegados (García *et al.*, 2015). El PP fue institucionalizado a nivel Distrito Federal en 2010 con la modificación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Hasta la reforma realizada en 2019, sus principales características eran (LPCDF, 2017):

- Se asigna el 3% delegacional al Presupuesto Participativo y se reparte por igual entre las colonias y pueblos originarios que lo conforman “de modo que la asignación de recursos sea **igualitaria**”<sup>1</sup> (art. 83º).
- Los proyectos se clasifican en los siguientes rubros:
  - o Obras y Servicios
  - o Equipamiento
  - o Estructura Urbana
  - o Prevención del Delito
  - o Actividades Recreativas, Deportivas y Culturales

<sup>1</sup> El énfasis con negritas es del autor.

- La Convocatoria corre a cargo del Instituto Electoral de la CDMX, para el año posterior.
- Las alcaldías deben brindar asesoría técnica para el desarrollo de propuestas y dictaminar su viabilidad técnica, financiera y legal para que sean votados únicamente los proyectos viables.
- Los ciudadanos (adultos mayores de 18 años con credencial para votar vigente) participan en la Consulta Ciudadana que selecciona los proyectos a realizar el año posterior.

Pero, ¿qué relación existe entre el Presupuesto Participativo de la CDMX y los DD.HH.?

Los Derechos Humanos son un conjunto de pretensiones justificadas jurídicamente con fundamento en el solo hecho de ser una persona, indistintamente de características como la raza o color de piel, nacionalidad, religión, cultura, género, etc. (Abramovich y Courtis, 2006). Estos derechos adoptan distintas dimensiones de la vida humana, como los llamados Derechos Políticos y Civiles, o los Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales con un objetivo: son medios para alcanzar una vida digna. Formalizados en 1948 a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas, 1948) numerosos países y ciudades del mundo los ha reconocido, constituyéndolos Derechos en el sentido jurídico, haciéndoles exigibles por los ciudadanos e imponiendo cuatro tipos de obligaciones a los Estados: respetar, proteger, garantizar y satisfacer o tomar medidas (Vázquez y Delaplace, 2011).

En el año de 2017, el 5 de febrero se promulgó la primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), antes Distrito Federal, que se propone convertir a la CDMX en una “Ciudad de Derechos”, por lo que, respecto de los DD.HH., establece lo siguiente (CPCDMX, 2017):

1. La dignidad humana como centro de la acción pública, reconociendo a los DD.HH. como el fundamento y objeto de dicha Constitución (Art. 3º).
2. Lo anterior se fortalece al identificar el cuerpo jurídico amplio para la regularidad constitucional local: los DD.HH. reconocidos en la CPCDMX, así como aquellos reconocidos por el Estado Mexicano en su Constitución Política (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM) y los tratados internacionales aplicables (Art. 4º, inc. A, num. 1).
3. “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** [...] **Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios** para que las

personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, **mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad**” (Art. 4º, inc. A, num. 4).<sup>2</sup>

4. “La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. **Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa**” (Art. 4º, inc. C, num. 1).
5. “Se prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto [...] La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación” (Art. 4º, inc. C, num. 2).
6. “**Las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan**, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución. El logro progresivo requiere de una utilización eficaz de los recursos de que dispongan y **tomando en cuenta el grado de desarrollo de la ciudad**” (Art. 5º, inc. A, num. 1).
7. “El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México establecerá un **sistema de indicadores de estos derechos** que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo, tomando como base los niveles esenciales y alcanzados de satisfacción conforme a lo previsto por la ley” (Art. 5º, inc. A, num. 2).
8. “**El ejercicio de la hacienda pública se orientará al cumplimiento efectivo de los derechos.**” (Art. 5º, inc. A, num. 3).
9. “La Ciudad de México contará con un **Sistema Integral de Derechos Humanos**, articulado al sistema de planeación de la Ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas, con base en el Programa de Derechos Humanos y diagnósticos cuya **información estadística e indicadores sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad de estas prerrogativas, a fin de que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas**” (Art. 5º, inc. A, num. 6).

Estos elementos jurídicos constituyen puntos esenciales del marco legal actual en el que se enmarcan las políticas públicas de la CDMX, entre las cuales, se encuentra el Presupuesto Participativo local, que ya se describió brevemente. En este sentido, se observa que **existe una desactualización del PP respecto al enfoque de DD.HH. consagrado en la CPCDMX**. El criterio de repartición **igualitaria** del presupuesto participativo por colonia (3% del presupuesto por alcaldía entre el total

<sup>2</sup> Los énfasis con negritas son del autor.

de colonias, como se señaló previamente) viola las consideraciones que aquí se han retomado de la CPCDMX, particularmente, aquellas referidas a la toma de acciones positivas para erradicar la desigualdad, considerando el estado de desarrollo de la ciudad mediante la utilización de indicadores de los derechos, con las implicaciones que esto tiene para la hacienda pública y la asignación y utilización de recursos financieros, humanos, materiales, institucionales, etc.

Es decir, que de acuerdo con las aspiraciones constitucionales de la CDMX, la distribución del PP debería ser **equitativa en vez de igualitaria. Ésta es la paradoja de la igualdad: la omisión de indicadores u otros criterios que guíen la distribución del PP resulta en un trato de iguales a desiguales (en Desarrollo y goce de DD.HH.)**.

Una manera de observar de manera más clara lo anterior, es considerar que la CPCDMX reconoce, entre otros, los Derechos a:

- I. La educación (Art. 8º, inc. A).
- II. La alimentación y nutrición (Art. 9º, inc. C).
- III. La salud (Art. 9º, inc. D).
- IV. La Vivienda (Art. 9º, inc. E).
- V. El agua y saneamiento (Art. 9º, inc. F).

Estos derechos constituyen ejes de acción para el desarrollo, como consta si se compara la lista de DD.HH. señalada en el párrafo anterior respecto a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fue aprobada durante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 2015 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.) y constituye la actual agenda de desarrollo global, reemplazando a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los 17 ODS se presentan en la figura 1. Particularmente, estos DD.HH. que se identificaron (puntos I-V) se relacionan específicamente con los ODS 2, 3, 4, 6 y 11, sin olvidar el carácter transversal de esta Agenda de Desarrollo.



Figura 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.)

En este sentido, un índice que puede ayudar a identificar el estado del desarrollo, o, dicho de otra manera, el estado de los DD.HH. en la Ciudad de México es el Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal (IDS) calculado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EvalúaDF) con base en información censal (EvalúaDF, 2011). Este índice, cuyos valores oscilan entre 0 y 1, considera seis dimensiones, que es posible relacionar con los DD.HH. previamente señalados de acuerdo con la tabla 1. Algo similar también es posible si, en vez del IDS, consideramos el índice de Marginación de la Comisión Nacional de Población (CONAPO). Este índice se construye a partir de cuatro dimensiones (CONAPO, 2012) que también se presentan en la tabla 1.

La figura 2 muestra el estado de los DD.HH. (con referencia al IDS, ver tabla 1) en la alcaldía Iztapalapa en el año 2005, que se tomó como referencia por ser la más poblada de la CDMX (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2015). Como se puede observar, es sumamente heterogéneo, existiendo cuatro diferentes grados de desarrollo social con diferentes agrupamientos territoriales o *clusters* de desarrollo similar.

**Tabla 1. Índices (IDS y Marginación), dimensiones e indicadores relacionados con DD.HH. reconocidos en la CPCDMX seleccionados**

Derecho Humano	IDS		Índice de Marginación	
	Dimensiones	Indicadores	Dimensiones	Indicadores (%)
Educa- ción	Rezago Educativo	Alfabetismo, Asistencia escolar	Educación	Población 6-14 años que no asiste a la escuela.
		Nivel de instrucción		15+ sin educación básica completa.
Salud	Acceso a salud y Seguridad social	Parentesco, Edad,	Salud	Población sin derechohabien- cia a servicios de salud.
		Derechohabien- cia y Acceso a servicio mé- dico		Hijos fallecidos de mujeres entre 15 y 49 años.
Vivienda	Bienes durables	Valor de refrigerador, TV y lavadora	Bienes durables	Viviendas sin refrigerador.
	Adecuación Energética	Tiene electricidad	No Aplica*	
	Calidad y espacio de la vivienda	Calidad (material del piso),	Vivienda	Sin drenaje, sin excusado,
		Hacinamiento		hacinamiento
Adecuación Sanitaria	Agua, drenaje, excusado	sin agua entubada,		
		piso de tierra		
Agua				

**Fuente:** Elaboración propia con base en CPCDMX (2017), EvalúaDF (2011) y CONAPO (2012).

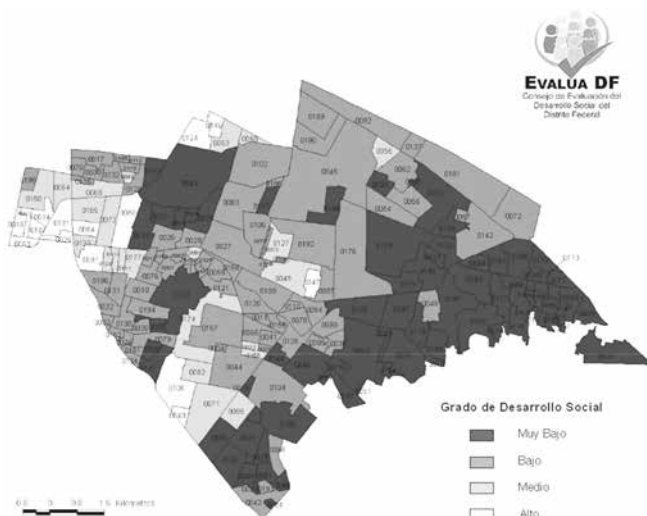
\* El Índice de Marginación no considera la adecuación energética (electricidad) en las viviendas.

Esta gran heterogeneidad se corrobora si, en vez del IDS, se utiliza el Índice de Marginación de CONAPO, por Área Geostatística Básica (AGEB)<sup>3</sup> (figura 3) y su densidad poblacional (ver figura 4). En este sentido, las colonias son mucho más diversas que respecto a su Desarrollo: aunque prevalece un *clustering*, es evidente su mayor número así como la existencia de subgrupos.

Pese a estas divergencias, en el Presupuesto Participativo no se consideraban estos elementos, de manera que, en 2018, correspondía a cada colonia de Iztapalapa el mismo monto: aproximadamente del presupuesto de la alcaldía (colonias), equivalente a 452 mil 382.59 pesos (cálculo propio con base en las disposiciones de la LPCDF y el Presupuesto de Egresos de la CDMX 2018, (PECDMX, 2017).

Por tanto, de manera ilustrativa, la figura 5 muestra cómo, desde el año 2011, en el que se realizó el primer ejercicio de PP, se distribuye el presupuesto entre las colonias y pueblos originarios. Una vez más, es evidente esta paradoja de la igualdad, pues a pesar de las diferencias en desarrollo (figs. 2 y 3) y densidad poblacional (fig. 4) el PP de la CDMX, desde su origen, ha ignorado u omitido estas consideraciones, resultando en desigualdades, lo que es contrario al espíritu del trato “igualitario” presente en la LPCDF.

**Figura 2. Índice de Desarrollo Social por Colonia, Iztapalapa, 2005**



**Fuente:** EvalúaDF (s.f.).

<sup>3</sup> Si bien las AGEB no necesariamente deben coincidir geográficamente con las colonias, ambas unidades geográficas se constituyen a partir de la agrupación de manzanas, lo que permite que los resultados del análisis nivel AGEB sean fácilmente trasladables a las implicaciones de nivel colonia. El índice de Marginación de CONAPO no se encuentra disponible a nivel de colonia, sino únicamente de AGEB.

**Figura 3. Grado de Marginación Urbana por AGEB, Iztapalapa, 2010**



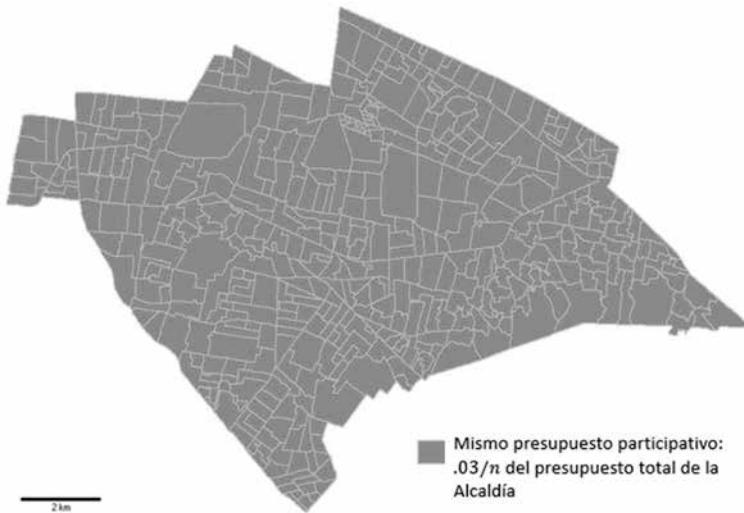
**Fuente:** Elaboración propia con base en la Cartografía de Marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016).

**Figura 4. Población total por AGEB, Iztapalapa, 2010**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Cartografía de Marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016).

**Figura 5. Presupuesto Participativo por AGEB, Iztapalapa, 2011 - 2018<sup>4</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la LPCDF (2017) y (García *et al.*, 2015).

La primera de estas desigualdades es una discriminación por alcaldía. Ésta incorpora, a su vez, dos situaciones. En primer lugar, pese a tener un nivel de desarrollo similar, o una densidad poblacional similar, e, inclusive, una extensión territorial similar, dos colonias tenían diferente PP por el simple hecho de pertenecer a una alcaldía diferente, para bien (en el caso de la que pertenece a la alcaldía con mayor presupuesto) o para mal (en el caso de la CyPO que pertenece a la alcaldía con menor presupuesto). En segundo lugar, al tener diferente número de colonias y pueblos originarios cada alcaldía, se verá beneficiada la colonia que pertenezca al PP con menos colonias y pueblos originarios, oscilando de entre 12 (Milpa Alta) hasta 293 (Iztapalapa) (Agencia Digital de Innovación Pública, 2018).

Este primer tipo de trato diferenciado se observa claramente en la tabla 2, donde a cada CyPO de Milpa Alta porcentualmente le corresponde aproximadamente 24.42 veces lo que a cada CyPO de Iztapalapa. En términos monetarios, esto implica que cada colonia de Milpa Alta tiene acceso a 6.13 veces lo que cada colonia de Iztapalapa y 5.72 veces lo que a cada colonia en la Gustavo A. Madero.

<sup>4</sup> No se debe perder de vista lo señalado en la nota al pie número 2, sobre por qué se utilizan las AGEB en vez de las CyPOs.

Una segunda desigualdad es una discriminación per cápita. Ésta resulta de la división del PP entre el total de la población. Desde esta perspectiva, una persona con domicilio en una colonia con mayor densidad poblacional estará recibiendo un menor PP que aquellas personas que viven en otras colonias con menor población, cuando, por lo mismo, pueden ser más las necesidades de determinados servicios públicos o de mantenimiento. Como proporción del presupuesto, cada persona en Milpa Alta recibe aproximadamente 289 veces lo que una persona en Iztapalapa y 157 veces lo que una persona en la alcaldía Gustavo A. Madero (ver tabla 2). Esto es así, a pesar de que Iztapalapa tiene 13 veces la población que reside en Milpa Alta.

Para una mayor comprensión de las implicaciones de la distribución presupuestaria actual, en las siguientes páginas se complementa el análisis previo con el apoyo de otras herramientas metodológicas utilizadas, que son el índice de Gini y la curva de Lorenz, y los correspondientes índice y curvas de concentración, que se explican en la siguiente sección.

### 2.3.2 Análisis gráfico y numérico

El Índice de Gini es, hoy en día, el método generalmente utilizado para analizar la distribución del ingreso y la medición de la desigualdad. Su cálculo se basa en la curva de Lorenz, una construcción gráfica que, tras ordenar los individuos o grupos de los menos a los más en la variable de análisis *p.ej.* ingreso – más pobres a más ricos – relaciona el porcentaje  $L(p)$  del ingreso acumulado total que corresponde a la fracción  $p$  de la sociedad que lo obtiene, dado por una función (Cruz, 2019):

$$L(p) = \frac{\sum_{i=1}^k x_i}{\sum_{i=1}^n x_i} \quad \text{donde } k = 1, 2, 3 \dots n \quad (1)$$

**Cuadro 2.2. Comparación de Presupuesto Participativo 2019<sup>5</sup> por colonia y persona**

Alcaldía	Presupuesto por Alcaldía 2018 (millones de pesos)	IDS 2015 (alcaldía)	# Colonias y Pueblos Originarios	Presupuesto Participativo 2019 (pesos)	Participación relativa por C,yPO en el presupuesto por Alcaldía (%)	Población total (2019)	PP por persona como proporción del presupuesto de la alcaldía (%)	PP per cápita (pesos)
	A	B	C	D= .03 * A/C	E=D/A=3/C	F	G=E/F	H=D/F
Iztapalapa	4,418.27	0.77	293	452,382.59	0.01024	1,837,591	0.000000006	0.25
Álvaro Obregón	2,320.37	0.82	249	279,562.65	0.01205	768,861	0.000000016	0.36
Gustavo A. Madero	3,748.60	0.82	232	484,732.76	0.01293	1,147,717	0.000000011	0.42
Tlalpan	2,137.04	0.78	178	360,175.28	0.01685	699,111	0.000000024	0.52
Coyoacán	2,047.44	0.88	153	401,458.82	0.01961	599,095	0.000000033	0.67
Azcapotzalco	1,627.32	0.88	111	439,816.22	0.02703	388,889	0.000000069	1.13
Miguel Hidalgo	2,043.20	0.93	88	696,545.45	0.03409	357,817	0.000000095	1.95
Venustiano Carranza	2,154.06	0.86	80	807,772.50	0.03750	424,314	0.000000088	1.90

<sup>5</sup> El PP del año posterior (x+1) es aquél que corresponde con los montos aprobados del Presupuesto de Egresos y la consulta ciudadana de un año dado (x).

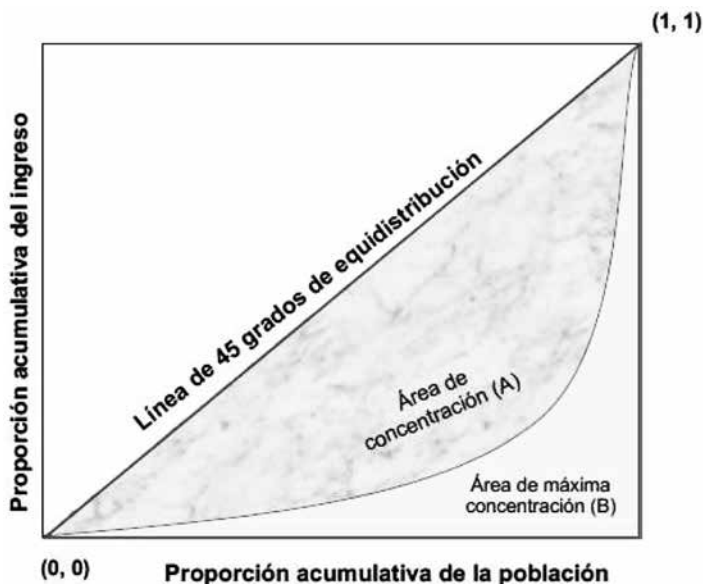
Xochimilco	1,652.73	0.70	80	619,773.75	0.03750	416,675	0.000000090	1.49
Benito Juárez	1,646.92	0.96	64	771,993.75	0.04688	444,897	0.000000105	1.74
Cuauhtémoc	2,963.00	0.89	64	1,388,906.25	0.04688	533,131	0.000000088	2.61
Tláhuac	1,383.05	0.74	58	715,370.69	0.05172	362,659	0.000000143	1.97
Iztacalco	1,574.69	0.86	55	858,921.82	0.05455	395,233	0.000000138	2.17
La Magdalena Contreras	1,042.98	0.79	52	601,719.23	0.05769	247,795	0.000000233	2.43
Cuajimalpa de Morelos	1,084.77	0.80	43	756,816.28	0.06977	210,124	0.000000332	3.60
Milpa Alta	1,109.73	0.64	12	2,774,325.00	0.25000	144,099	0.000001735	19.25
<b>TOTAL O PROMEDIO<sup>a</sup> (*)</b>	<b>32,954.17</b>	<b>0.82*</b>	<b>1812</b>	<b>988,625,100.00</b>	<b>1</b>	<b>8,978,008</b>	<b>0.000000003*</b>	<b>110.12*</b>

a\_ Media ponderada.  
Fuente: elaboración propia con base en Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016 (IECM, 2016), PECDMX (2017), EvaluADF (2016) y proyección poblacional con Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) basada en Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal (INEGI, 2010, 2015).



Donde,  $p = \frac{k}{n}$  la fracción de la sociedad bajo análisis;  $k$  es el conteo de individuos o de grupos que se considera en la fracción  $p$ . Por tanto,  $k$  puede tomar valores desde 1 hasta  $n$ , el total de individuos o grupos en la población. Mientras tanto,  $x_i$  corresponde al ingreso del individuo o grupo  $i$ . Un ejemplo de curva de Lorenz se muestra en la figura 6.

**Figura 6. Curva de Lorenz y áreas para cálculo del índice de Gini**



Fuente: Cruz (2019:9)

El índice de Gini utiliza la curva de Lorenz para delimitar un área de concentración (A), entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución, y establecer la proporción que dicha área representa del área bajo la línea de 45 grados de equidistribución (A+B; nótese que por ser triangular, el valor de dicha área es de 0.5).

El cálculo del índice de Gini en su versión continua está dado por la fórmula:

$$G = \frac{A}{A+B} = \frac{[0.5 - \int_0^1 L(p) dp]}{0.5} = 2 \left[ 0.5 - \int_0^1 L(p) dp \right] = 1 - 2 \int_0^1 L(p) dp \quad (2)$$

Como se puede observar, una distribución perfectamente igualitaria implica que la curva  $L(p)$  tiene una forma equivalente a la línea de equidistribución, de manera que el área A es igual a cero. Análogamente, perfecta desigualdad –todo en manos del último individuo o grupo–

conlleva un área  $A$  igual a 1. Por tanto, el índice puede tomar valores definidos en el intervalo  $[0,1]$  donde un valor más cercano a 0 indica una mayor igualdad o, visto de otra manera, una menor desigualdad.

La figura 7 muestra la Curva de Lorenz para la distribución del PP de la CDMX, valores correspondientes al año fiscal 2018<sup>6</sup>. A primera vista, lo que se observa es que queda lejos de la definición o propósito “igualitario” que se le dio en la LPCDF (2017, art. 83<sup>o</sup>). Para cumplir a cabalidad dicho propósito, hubiera convenido hacer una bolsa con el total del 3% de todas las delegaciones y repartirlo por igual entre todas las colonias de la CDMX. También se muestra una situación similar respecto al PP per cápita, es decir, el PP asignado dividido entre la población residente de la colonia, utilizando una actualización demográfica desde el año 2010 (último dato disponible a nivel colonia) hasta el año 2018 utilizando la Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) de cada Alcaldía en el periodo 2010-2015<sup>7</sup>. Aquí, es notoria una mayor desigualdad en contra de las colonias con mayor población – naturalmente, tienen un menor PP per cápita, lo que sugiere una distribución progresiva respecto de esta variable, que se confirma en la figura 8.

En la figura 9 se presentan las curvas de Lorenz del Monto de PP y PP per cápita por CyPO, pero ahora se les ordena de menor grado de desarrollo social (medido por una variable auxiliar, *Proxy Desarrollo*, consistente en un reescalamiento lineal<sup>8</sup> del IMU<sup>9</sup> 2010<sup>10</sup> promedio por CyPO). Sorprendentemente, en estos dos sentidos se obtiene que la distribución es igualitaria, y es donde, por tercera vez, verificamos esta paradoja de la igualdad. Si la distribución fuera progresiva, la curva *montopp* debería estar por encima de la línea de 45 grados conforme menor fuera el grado de desarrollo social, y de forma similar en el caso del PP per cápita para la población residente, en desventaja para financiar bienes públicos.

---

<sup>6</sup> 3% del presupuesto asignado a cada Alcaldía de acuerdo con el PECDMX (2018).

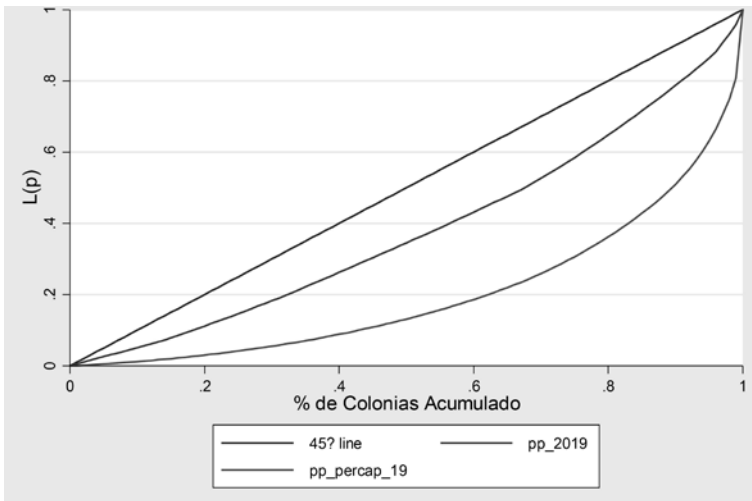
<sup>7</sup> La TCPA se calculó con base en los datos de la Encuesta Intercensal y el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2010, 2015).

<sup>8</sup> Dicho reescalamiento hace que el valor mínimo sea igual a 0 y el valor máximo igual a 1.

<sup>9</sup> Se vinculó el MGPC 2016 con la cartografía de marginación por AGEB urbana 2010 (CONAPO, 2016) mediante Mapa Digital de México para escritorio (INEGI, s.f.), usando la herramienta *Intersección*, para emplear el IMU como un *proxy* tanto del nivel de la calidad de vida y desarrollo local como del IDS de EvalúaCDMX correspondiente con el MGPC 2016, vigente al momento de noviembre de 2018, debido a que la base de datos de dicho índice se encuentra obsoleta respecto a dicha distribución geográfico-territorial.

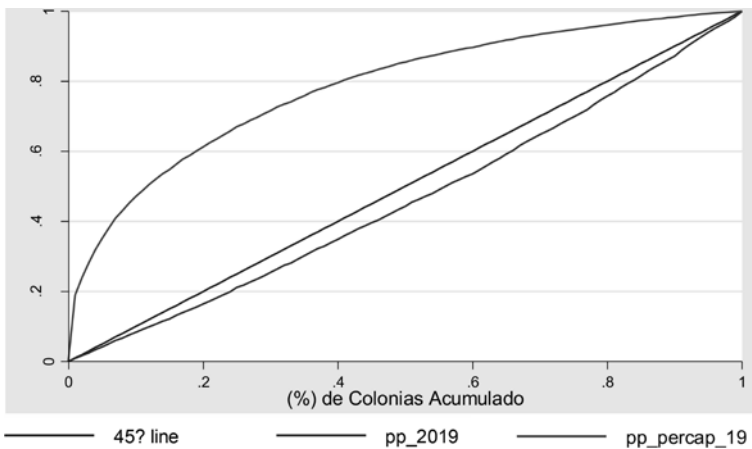
<sup>10</sup> Estos dos índices no pudieron ser actualizados a nivel desagregado en 2015, debido a la sustitución del Censo 2015 por la Encuesta Intercensal, que solamente guarda representatividad al nivel municipal.

**Figura 7. Curvas de Lorenz Presupuesto Participativo CDMX 2019, monto y per cápita.**



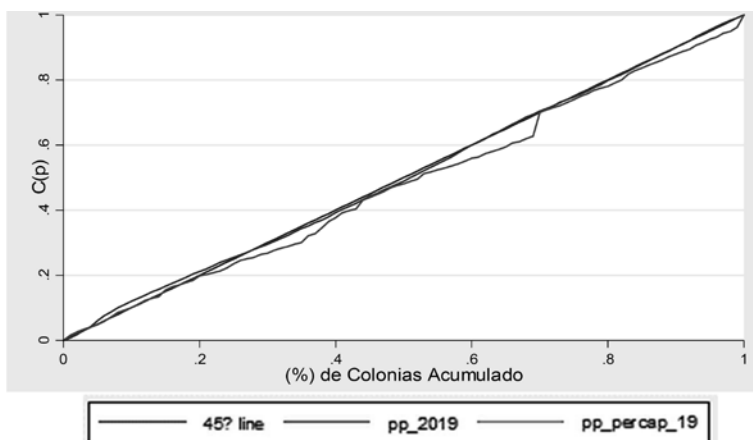
**Fuente:** Elaboración propia en STATA con base en PECDMX (2017), MGPC 2016 (IECDMX, 2016) y Cartografía de Marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016).

**Figura 8. Curvas de Concentración del Presupuesto Participativo CDMX 2019, ordenamiento respecto de Población (2019).**



**Fuente:** Elaboración propia en STATA con base en PECDMX (2017), MGPC 2016 (IECDMX, 2016) y Cartografía de Marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016).

**Figura 9. Curvas de Concentración del Presupuesto Participativo CDMX 2019, ordenamiento respecto de *Proxy Desarrollo* 2010.**



**Fuente:** Elaboración propia en STATA con base en PECDMX (2017), MGPC 2016 (IECDMX, 2016) y Cartografía de Marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016)

El análisis realizado sobre las curvas de Lorenz y de concentración se confirma con el Índice de Gini. En caso de ser progresiva, la distribución debe ser tal que el índice tenga un valor **negativo**, pues el área A sería mayor que 0.5 (ver fórmula 2). La tabla 3 muestra los índices de Gini (redondeados a cuatro decimales) respectivos para los casos previamente analizados mediante la curva de Lorenz (figs. 7–11), la figura correspondiente se añade en la celda dentro de un paréntesis.

Todos los índices o coeficientes de Gini corroboran la hipótesis de ausencia de progresividad en la distribución del PP en la CDMX de acuerdo con su diseño legal hasta 2019. El carácter igualitario, que se obtuvo en la figura 9, es consecuencia de la ausencia de vínculos con cualquier criterio o característica particular de la colonia al que se destina el PP, como se muestra en las figuras 10, 11, 12 y 13 que relacionan el monto de PP respecto a la población residente, y el PP per cápita contra el grado de desarrollo medido por *Proxy Desarrollo*, respectivamente.

Figura 10. Diagrama de Dispersión, Monto del PP CDMX (pesos) y población residente por colonia, 2019

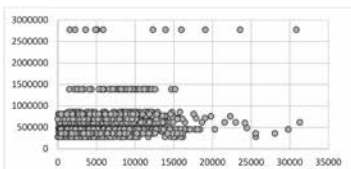


Figura 11. Diagrama de Dispersión, PP CDMX 2019 y Proxy de Desarrollo 2010 por colonia

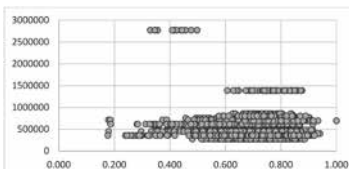


Figura 12. Diagrama de Dispersión, PP CDMX per cápita (pesos) y población residente por colonia, 2019

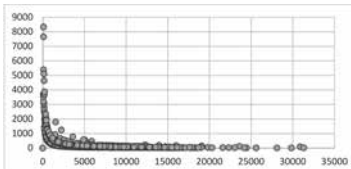
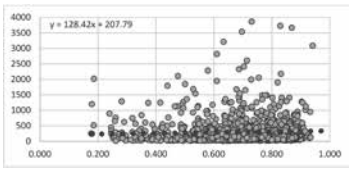


Figura 13. Diagrama de Dispersión, PP CDMX per cápita (pesos) y Proxy de Desarrollo 2010 por colonia



Fuente: Elaboración propia con base en PECDMX (2017), MGPC 2016 (IECDMX, 2016) y Cartografía de Marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016).

**Tabla 3. Índices de Gini y de concentración para el régimen de PP 2012-2019**

VARIABLES DE ORDENACIÓN DE LA CURVA DE CONCENTRACIÓN (↓)	Monto PP	PP per cápita	Población	Proxy de Desarrollo
Monto PP	0.2367	--	0.0785	-0.0014
Monto per cápita	--	0.5969	-0.5675	0.0396

Fuente: Elaboración propia con STATA, PECDMX (2017), IECM (2019a) y vinculación del MGPC 2019 (IECM, 2019) con la Cartografía de Marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016).

### 3. Conclusiones

El PP es un instrumento de política pública que, por lo general, se caracteriza por permitir a la población elegir el destino de un pequeño porcentaje del presupuesto público total del que dispone el gobierno a nivel local o subnacional. La CDMX también se propuso implementar esta práctica, con un enfoque de “justicia igualitaria”,

que se ha quedado rezagada respecto a los propósitos y principios establecidos en la Constitución de 2017. Estos nuevos principios con enfoque de DD.HH. privilegian la equidad sobre la igualdad, para avanzar hacia un mayor desarrollo y mejor calidad de vida. Esto quiere decir, que es necesaria la toma de acciones diferenciadas para nivelar un estándar de calidad de vida y evitar las violaciones a los DD.HH. de aquellos grupos humanos con mayor desventaja.

**El análisis realizado subraya el carácter desigual y marginalmente regresivo que poseía el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México hasta 2019.** Como parte de su reforma, la actual Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México introdujo nuevos criterios para la distribución de este fondo, buscando obtener una mayor progresividad en su asignación, para que las CyPOs con menor desarrollo puedan disponer de un mayor presupuesto para acciones de nivelación en servicios públicos, deporte, reconstrucción del tejido social, etc. o la que consideren la más imperante de sus necesidades, en colaboración con las autoridades competentes, y en un entorno de corresponsabilidad, solidaridad y democracia.<sup>11</sup> Sin embargo, queda pendiente verificar si este propósito se logró.

Aun si dicho objetivo se alcanzó, quedan muchos pendientes, particularmente el de la participación ciudadana, pues en 2018 solamente participó el 3.07% de la lista nominal (Servín, 2018). De lo contrario, el PP continuará siendo marginado como una práctica democrática de poca legitimidad e impacto en la vida entre los residentes de la Ciudad de México Y continuará impedido para influir, o al menos coadyuvar, a la reducción de la pobreza, la desigualdad social, o el desarrollo sostenible, haciendo de la Constitución de la Ciudad de México una Ley de letra muerta. Y haciendo de los DD.HH., una promesa rota.

## Referencias

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2006). Los derechos sociales como derechos. En Abramovich, V. y Courtis, C. *El umbral de la Ciudadanía, el significado de los derechos sociales en el Estado social Constitucional* (pp. 1-46). Buenos Aires: Del Puerto.
- Agencia Digital de Innovación Pública (2018). Colonias. Delimitación territorial de las colonias de la Ciudad de México. *Portal de datos de la Ciudad de México*. Consultado el 20 de agosto de 2019 en la dirección electrónica <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/coloniascdmx/information/?location=14,19.1242,-99.75839>
- Consejo Nacional de Población (2012). *Índice de marginación urbana 2010*. Consultado el 11 de junio de 2020 en la dirección electrónica [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_marginacion\\_urbana\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_marginacion_urbana_2010)
- Consejo Nacional de Población (2016). *Cartografía de Marginación por AGEB 2010*. Consultado el día 5 de mayo de 2020, en la dirección electrónica [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion)

---

<sup>11</sup> Las autoridades determinan la viabilidad técnica, financiera y legal de los proyectos.

- Constitución Política de la Ciudad de México (2017)*. Consultado en la dirección [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf), el 3 de octubre de 2019.
- Cruz, J. N. (2019). "4. Indicadores de Desigualdad". *Curso: "Técnicas y análisis económico de estimaciones de indicadores de desigualdad, exclusión social y pobreza en STATA"*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- De Sousa Santos, B. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (s.f.). Índice de Desarrollo Social por Colonia Delegación Iztapalapa 2005. Consultado el día 27 de octubre de 2019, en la dirección electrónica [https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/unidades-territoriales/izt\\_pa.pdf](https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/unidades-territoriales/izt_pa.pdf)
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2011). Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal *Delegación, Colonia y Manzana*. Consultado el día 27 de agosto de 2019, en la dirección electrónica [https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/unidades-territoriales/unidades-territorialesind\\_inf.pdf](https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/unidades-territoriales/unidades-territorialesind_inf.pdf)
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2016). Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del DF por Colonias, 2010. Consultado el día 27 de agosto de 2019, en la dirección electrónica <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales>
- Fedozzi, L. (1998). *Inovações Democráticas na Gestão Pública: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- García, M. (2014). *El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México. Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social* (Tesina). México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- García, M. L. G., & Téllez, L. (2018). El presupuesto participativo: Un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), 1-28.
- García, M. I., Martínez, M. C. y Marroquín, J. (2015). Antecedentes, implementación y resultados del presupuesto participativo en la Ciudad de México, 2011-2013. En Pérez, Ma. del P. M., Merrit, H. e Isunza, G. (Coords.). *Los desafíos del desarrollo local* (pp. 69-86). México, D.F.: Instituto Politécnico Nacional, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales.
- Goldfrank, B. (2006). Los Procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(2), 3-28.
- Gutiérrez, A. L., Hincapié, L. A., & Villa, G. M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 42(125), 205-224.
- Hamilton, M. E. (2014). *Is Participatory Democracy the Answer? Participatory Budgeting and Development in Brazilian Municipalities* (Tesis Doctoral), UC San Diego.

- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2016). *Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016*. Consultado el 15 de octubre de 2019 en la dirección electrónica <http://portal.iedf.org.mx/SCMGPC2016/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Consultado el 8 de octubre de 2019 en la dirección electrónica <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>
- INEGI (2016). *Cartografía Geoestadística Urbana y Rural Amanzanada Junio 2016. Ciudad de México*. Consultado el 8 de noviembre de 2020 en la dirección electrónica <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825218744>
- INEGI (s.f.). *Mapa Digital de México para Escritorio. Versión 6.3.0*. Verificado el 26 de mayo de 2020 en la dirección electrónica <https://www.inegi.org.mx/temas/mapadigital/>
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (2017). Consultado en la dirección electrónica <https://aldf.gob.mx/archivo-b70ee8d7f481b7d2adea7b9e3b0f560c.pdf> el 10 de octubre de 2019.
- Montecinos, E. (2006). Descentralización y Democracia en Chile : análisis sobre la participación ciudadana en. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(2), 191–208.
- Montecinos, E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y Gobierno*, 21(2), 349–376.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- Oszlak, O., & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto, lecciones de la experiencia internacional*. Consultado el 7 de febrero 2019 en <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2018 (2017). En *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 31 de diciembre. Consultado el 8 de octubre de 2019 en <http://aldf.gob.mx/archivo-7e7807ea83cd3469efdfc1c4c4e547e3.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.). *¿Qué son los objetivos de Desarrollo Sostenible?* Consultado el 12 diciembre 2018 en [www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html)
- Santos, F., y Pereira, M. (2014). O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública - RAP*, 48(4), 797-820.
- Servín, M. (2018). Desangelada consulta por presupuesto participativo. *La Jornada*, 3 de septiembre. Verificado el 7 de julio de 2020 en la dirección electrónica <https://www.jornada.com.mx/2018/09/03/capital/032n1cap>
- Shah, A. (ed.). (2007). *Participatory Budgeting*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Allegretti, G. (2013). *Participatory Budgeting Worldwide*. Bonn: Engagement Global.
- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción. En *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, 8(14), 35-66.



Wampler, B. (2007). A guide to Participatory Budgeting. En Shah, A. (ed.). (2007). *Participatory Budgeting*. Washington, D.C.: The World Bank.

Williams, E., St. Denny, E., y Bristow, D. (2017). *Participatory Budgeting : An Evidence Review*. Reino Unido: Public Policy Institute for Wales.

# Servicios públicos y la Agenda 2030 en los gobiernos locales mexicanos.

## *Public services and the 2030 Agenda in Mexican local governments.*

Ady P. Carrera Hernández\*

### **Resumen**

Los gobiernos municipales son actores estratégicos para lograr los objetivos de la Agenda 2030 y los servicios públicos son quizá el área más inmediata en la que su contribución puede significar una diferencia sustancial. El artículo se propone examinar el perfil de la prestación de servicios públicos en los municipios mexicanos, determinar los factores más importantes que inciden en su prestación y aportar elementos para el diseño de una política pública que estimule la adopción y fortalecimiento de un enfoque sostenible.

### Palabras clave

Servicios públicos municipales, municipios mexicanos, servicios públicos y desarrollo sostenible, servicios públicos y Agenda 2030.

### **Abstract**

*Municipal governments are strategic actors to achieve the objectives of Agenda 2030, and public service provision might be the most immediate area to make a great difference. This article aims to analyse the provision of basic public services in Mexican local governments, to determine the main variables that influence their outcomes, and to offer some recommendations to adopt a sustainable approach in their management.*

### Key Words

*Municipal public services, Mexican municipalities, public services and development, public services and Agenda 2030.*

\* Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Profesora Investigadora Visitante del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Miembro del SNI, nivel I. [adymex@yahoo.com](mailto:adymex@yahoo.com), [acarrera@ipn.mx](mailto:acarrera@ipn.mx)

## **Introducción**

Los gobiernos municipales son actores estratégicos para lograr los objetivos de la Agenda 2030 y los servicios públicos son quizá el área más inmediata en la que su contribución puede significar una diferencia sustancial. Algunos estudios muestran que, contrario a lo que se ha supuesto durante mucho tiempo, las deficiencias en su provisión obedecen a un complejo conjunto de factores, más allá del financiamiento y capacidades institucionales. En el caso mexicano, la prestación de la mayor parte de los servicios públicos básicos se descentralizó hacia los gobiernos municipales a partir de 1984, la evidencia muestra que su gestión es sumamente deficiente. El artículo se propone examinar el perfil de la prestación de servicios públicos en los municipios mexicanos, determinar los factores más importantes que inciden en su prestación y aportar elementos para el diseño de una política pública que estimule la adopción y fortalecimiento de un enfoque sostenible.

El texto se estructura en cuatro secciones; la primera discute la importancia de los servicios públicos en la Agenda 2030 y delinea el marco de análisis para el caso mexicano. La segunda parte examina la importancia de los servicios públicos locales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y describe su situación en la región latinoamericana. La tercera sección analiza el caso de los municipios mexicanos y explora los factores que más inciden en los insatisfactorios resultados que tienen en la provisión de servicios. La última parte presenta las conclusiones y algunas recomendaciones para atender los problemas encontrados.

## **I. Los servicios públicos en la agenda global de desarrollo**

### *1.1 El desarrollo y los servicios públicos*

El desarrollo es el tema más importante en las agendas de gobierno de prácticamente todos los países del mundo. Dada su complejidad, avanzar en sus objetivos es el reto más significativo para todos los sectores de cada nación. La concepción del desarrollo se ha transformado sustancialmente en las últimas tres décadas. De ser una responsabilidad del sector público, centrado en el crecimiento económico, actualmente se le concibe como un proceso para crear una vida mejor para todo el mundo a través de la expansión de un complejo conjunto de condiciones en las que se vinculan variables ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas; y que para lograrlo se debe contar con la participación tanto del gobierno como de la sociedad. Este cambio sustantivo, se ha generado con base en el colosal esfuerzo realizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para adoptar el enfoque de desarrollo humano y plasmarlo en una agenda global para el desarrollo.

El primer producto de tal esfuerzo fueron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados en 2002 por los 191 países que entonces pertenecían a la ONU; que se consideraron a partir de entonces como una agenda global. Por primera vez en la historia, la mayor parte de los países del mundo se pusieron de acuerdo sobre las metas prioritarias para la humanidad. En 2015, se realizó la evaluación final de los ODM, transformándolos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conformada por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La concreción de esta agenda global significó otro cambio estructural. Hace poco tiempo se asumía que los pendientes más importantes del desarrollo, como el proceso de urbanización, el cambio climático, la pobreza crónica y el aumento de la inequidad, el empleo y el crecimiento equitativo, eran problemas que pertenecían en mayor medida a los países pobres. Los ODM y los ODS vinieron a ratificar que, con la globalización, los problemas de los países menos desarrollados están vinculados con lo que hacen o dejan de hacer los países ricos. Ello significa que éstos últimos no pueden dejar que los primeros resuelvan solos los asuntos que les competen a todos (Rapley, 2007).

Entre los múltiples componentes de la agenda global para el desarrollo, los servicios públicos ocupan un lugar estratégico, son esenciales para lograr los ODS. Pero como se analizará más adelante, su gestión con un enfoque de sostenibilidad es altamente compleja. La provisión de servicios públicos es una de las responsabilidades más importantes del sector público, estos son, en gran medida, una de sus principales fuentes de legitimidad. Las fallas del mercado, es decir, la insuficiente o carente provisión de servicios públicos básicos para toda la población, es una de las principales razones de la intervención del gobierno en la economía. Por su naturaleza, algunos servicios públicos son tan importantes para el desarrollo que han sido catalogados como derechos humanos, como es el caso del agua y la educación. A pesar de ello, se calcula que 785 millones de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable y dos mil millones no disponen de sanitarios (Water, 2020). Los servicios de educación aumentan la calidad del capital humano, elemento esencial para el desarrollo económico, social y político. Sin embargo, más de 72 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria, no cuentan con ese servicio y 759 millones de adultos son analfabetas (Humanium, 2017). De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud, por lo menos una tercera parte de la población mundial no tiene acceso a medicamentos básicos (WHO, 2020).

A pesar de los avances que se han logrado en este siglo, persisten graves problemas en términos de la provisión y calidad de los servicios públicos; sobre todo en los países en desarrollo. De acuerdo con la Fundación Bill y Melinda Gates, 40 por ciento de la población mundial,

aún defeca al aire libre o carece de servicios sanitarios adecuados. Incluso en las áreas urbanas, más de dos mil millones de personas usan sanitarios conectados a fosas sépticas que no son vaciadas apropiadamente, o usan otros sistemas que descargan aguas negras sin tratamiento en cuerpos de agua al aire libre. La falta de servicios sanitarios significa la muerte por diarrea de 700 mil niños cada año. Además, la diarrea crónica afecta la salud de los niños porque les impide el adecuado aprovechamiento de los nutrientes y reduce la efectividad de las vacunas. De acuerdo con la misma fundación, la construcción de infraestructura sanitaria y servicios públicos de acceso mundial son uno de los mayores retos del desarrollo. Los sistemas de sanitarios, drenajes y sistemas de tratamiento que se usan en los países desarrollados, requieren enormes cantidades de terreno, energía y agua; y son muy caros de construir, operar y mantener. Se requiere de alternativas innovadoras que den respuesta a estos graves problemas para la salud y el medio ambiente (2017).

El cuadro 1 muestra el vínculo que existe entre la provisión de servicios públicos y los 17 ODS. El sector público ha sido el principal responsable de la provisión de los servicios públicos básicos, pero la forma en que lleva a cabo esta importante tarea ha cambiado mucho en los últimos años. La siguiente sección examina esos cambios.

Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible	
1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	Servicios de protección social.
2. Hambre cero.	Agua, servicios ambientales para la seguridad alimentaria, transporte e infraestructura agrícola.
3. Salud y bienestar.	Salud, saneamiento, agua potable, servicios ambientales.
4. Educación de calidad.	Educación e infraestructura educativa.
5. Igualdad de género.	
6. Agua limpia y saneamiento.	Agua potable, saneamiento, servicios ambientales.
7. Energía asequible y no contaminante.	Energía limpia y servicios ambientales.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.	Servicios ambientales e infraestructura para el turismo.

9. Industria, innovación e infraestructura.	Servicios ambientales e infraestructura.
10. Reducción de las desigualdades.	Servicios de protección social.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.	Servicios públicos básicos, servicios ambientales e infraestructura.
12. Producción y consumo responsable.	Energía limpia, servicios ambientales.
13. Acción por el clima.	Energía limpia, servicios ambientales.
14. Vida submarina.	Servicios ambientales.
15. Vida de ecosistemas terrestres.	Energía limpia, servicios ambientales.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.	
17. Alianzas para lograr objetivos.	

Fuente: elaborado con base en ILO, 2017 y Login Asia, 2016.

### *1.2 Elementos para una gestión más eficaz de los servicios públicos*

El análisis de la gestión de los servicios públicos debe empezar por su definición y a partir de ellas, sus características. En este sentido, la definición de lo que es un servicio público se ha transformado notoriamente en los últimos años. Una definición tradicional, basada sobre todo en el marco jurídico, señala (Rozas y Hantke-Domas, 2013):

El servicio público es prestado por una entidad, usualmente perteneciente al Estado o que es parte de este, con el propósito de alcanzar el bienestar general de la sociedad y de sus miembros. Esto implica que tanto las acciones emprendidas como las no emprendidas (omisiones) pueden ser revisadas y sancionadas por un régimen jurídico particular, el Derecho Administrativo, o en su defecto, por el régimen común de todos los ciudadanos (por ejemplo, el Derecho Civil), opción que dependerá del régimen jurídico que lo reglamenta en cada caso". (p.35)

Pero el análisis de los servicios públicos requiere ir más allá de lo normativo, también necesita de elementos sociológicos, políticos y económicos. Una definición más amplia es:

Se entiende por servicio público toda actividad organizada tendiente a resolver necesidades de interés general, colectivas o públicas de la población, en forma regular, continua y obligatoria, de acuerdo con un

régimen jurídico especial de derecho público, con la participación activa de la Administración Pública en la prestación directa, en su regulación y control. Los servicios públicos son aquellas actividades que satisfacen necesidades colectivas, generalmente esenciales, que deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad. (Matias, 2014, p.318)

Las principales características de un servicio público son (Junginger, 2017):

- Su objetivo es contribuir positivamente a la sociedad o comunidad.
- Su prioridad es el beneficio de la sociedad, después viene el beneficio de cada individuo.
- Tienen un papel esencial en el ciclo de política pública, son instrumentos esenciales para su operación.
- Son un mecanismo de interacción entre el sector público y la ciudadanía, y también entre esta última y los hacedores de política pública.
- La autoridad, más allá de su capacidad, no puede elegir entre prestarlos o no, son obligatorios.
- Deben ser prestados a toda la población, sin discriminación.
- Tienen un valor por sí mismos.
- Imponen la obligación a la ciudadanía de pagar por ellos.

Estas características de los servicios públicos solo pueden garantizarse con base en una serie de principios que deben ser incorporados a la gestión de cualquier esfera de gobierno. Un ejemplo relevante lo constituye la Unión Europea que, con base en las prácticas de sus países miembros, ha definido 15 principios que deben ser parte integral de la administración pública moderna (cuadro 2).

**Cuadro 2. Principios de la administración pública en la Unión Europea**

Principio	Descripción
1. Legalidad	Estricto apego al Estado de Derecho.
2. Integridad	La autoridad debe actuar correctamente para generar confianza en la sociedad. Involucra valores como confiabilidad, ética, honestidad y propiedad.
3. Imparcialidad	Los funcionarios deben tratar de la misma forma a todos los ciudadanos. La imparcialidad implica respeto, justicia, equidad, objetividad y no discriminación.

Principio	Descripción
4. Inclusividad	Se refiere a la capacidad que deben tener todos los ciudadanos para incorporarse al proceso de política pública.
5. Apertura	Las acciones de funcionarios y autoridades deben ser transparentes para la ciudadanía. Lo cual no es limitativo a la gestión de los recursos financieros. Ello involucra inclusividad y rendición de cuentas.
6. El usuario como centro	El sector público debe llevar a cabo sus responsabilidades teniendo como eje principal al ciudadano y ser amigable con las empresas. Se relaciona con valores como el profesionalismo, la confiabilidad, el respeto y la cortesía.
7. Responsividad	Consiste en que las autoridades y funcionarios provean de información a la población, en tiempo. Este principio está vinculado con agilidad, flexibilidad y resiliencia.
8. Conectividad	Todas las acciones del gobierno deben ser realizadas con el mismo estándar de calidad en todos los sectores, en todos los ámbitos de gobierno. Esto se enlaza con el principio de subsidiariedad y coordinación vertical y horizontal.
9. Eficiencia	Es la relación entre insumos y productos, el aprovechamiento integral y racional de recursos escasos.
10. Efectividad	Se refiere al cumplimiento de objetivos que fueron definidos para cada política, programa o proyecto. Se vincula con el enfoque de gestión orientada a resultados.
11. Sostenibilidad	Puede entenderse en dos aspectos, la durabilidad de los resultados obtenidos más allá de la vida de las políticas o programas; así como la preservación de los recursos naturales.
12. Visión	El interés público debe considerar no sólo el presente, sino contemplar horizontes de largo plazo con un enfoque proactivo. Este principio está relacionado con la sostenibilidad y el liderazgo.
13. Reflexión	Implica la revisión cuidadosa, objetiva y crítica de las políticas adoptadas. Involucra el seguimiento, la evaluación, el aprendizaje basado en experiencia y la corrección oportuna para mejorar el desempeño.



Principio	Descripción
14. Innovación	La mejora continua es un principio básico de la gestión pública, la apertura al cambio, la creatividad, las ideas nuevas, formas distintas de resolver los problemas públicos; lo cual requiere una adecuada gestión del cambio.
15. Rendición de cuentas	Consiste en la obligación de autoridades y funcionarios, de todos los ámbitos de gobierno, de explicar sus decisiones. Para ello es indispensable la legalidad, integridad, apertura y transparencia.

Fuente: EU, 2015, pp.18-19.

En otros países que se caracterizan por la calidad de su gestión pública, además de los recién señalados, se han añadido otros principios. Por el tema de este trabajo, merece la pena mencionar el caso de Singapur que añadió el principio de responsabilidad compartida y propiedad comunitaria en 2011. Este consiste en que el gobierno y sociedad deben ser aliados para lograr el desarrollo de un país o comunidad; ambos deben trabajar de manera conjunta para resolver los problemas (Keong, 2013). Existen muchos tipos de servicios públicos, no hay una tipología estándar. La ONU clasifica las funciones del gobierno en diez categorías: servicios públicos en general, defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos, protección ambiental, vivienda y entretenimiento comunitario, salud, recreación, cultura y religión, educación y protección social (Frost & Sullivan, 2012, p.5).

La Unión Europea ha desarrollado una clasificación de los servicios públicos que se prestan en su territorio, dividiéndolos en dos grupos: SGLs- Servicios de Interés General y SGEIs- Servicios de Interés Económico General. La distinción entre ambos tipos de servicios es compleja, en general, los primeros son aquellos que no son comerciales y son prestados directamente por las autoridades, como la educación o los servicios sociales. Mientras que los segundos son comerciales e implican una relación económica de algún tipo entre quien los provee y quien los consume, como el agua, residuos sólidos, salud o el correo. Ambos tipos de servicios deben ser prestados con estándares de alta calidad, ser accesibles para todos a un precio también asequible. Asimismo, deben estar sujetos a un control democrático y a la rendición de cuentas, involucrando a los consumidores y trabajadores de este sector. Las autoridades tienen la responsabilidad de asegurar la provisión de los servicios públicos sin importar si pueden ser objeto de ganancia, o no, en el libre mercado (Klarić, 2009).

Independientemente de su clasificación, la provisión de servicios públicos tiene un objetivo en común: tener una población saludable y bien educada, que viva con seguridad en una economía estable y sólida,

la pregunta esencial es cómo lograrlo. Un factor al que se le ha atribuido gran importancia es el financiamiento, pero la evidencia muestra que el mismo nivel de gasto puede generar distintos resultados. Es el caso de Malawi y Etiopía, cuyo gasto en educación aumentó de manera similar entre los 80 y 90. Sin embargo, de 1990 a 1999, en el primer país la eficiencia terminal de la escuela primaria se incrementó de 30 a 50%; mientras en el segundo, solo varió de 22 a 24% (Besley y Ghatak, 2007, p.130). Aunque en los últimos años ha habido un notable avance en la cobertura de servicios públicos en los países menos desarrollados, en la mayoría de los casos persisten aún dos grandes problemas: su mala calidad y el acceso inequitativo de los grupos de más bajo ingreso, minorías y regiones más pobres (Perry y Angelescu, 2017).

Existe una problemática distinta para cada tipo de servicio público, en cada caso hay distintos factores que interactúan para generar resultados insatisfactorios. Con el fin de entender mejor este complejo problema y disponer de elementos para mejorar la prestación de los servicios, en los últimos años se han incorporado diversos enfoques para comprender mejor cómo funciona el gobierno, tales como la teoría de la acción colectiva, el neoinstitucionalismo, la nueva economía política y la economía de la organización e incentivos. Con esta base teórica, se han realizado estudios examinando evidencia empírica en distintos países del mundo, considerando diversos tipos de servicios públicos. Sus resultados muestran que hay un gran número de variables que determinan los resultados de la provisión de servicios públicos, tales como los incentivos que se proveen a los distintos actores involucrados (ciudadanía, políticos, burócratas, empresarios u organizaciones no gubernamentales); intereses políticos; capacidad institucional; asuntos de gobernanza y capacidad de financiamiento, por mencionar algunos de ellos (Besley & Ghatak, 2007; Wild & Foresti, 2013; Jones *et al.*, 2014; Tembo, 2015; Batley & McLoughlin, 2015).

El Instituto de Desarrollo Internacional del Reino Unido, ha analizado la prestación de distintos tipos de servicios públicos (transporte, vivienda, servicios de emergencia, gestión de residuos sólidos, agua, saneamiento, educación y salud), en más de 20 países. Y con base en ello ha definido seis factores como los que más inciden en su prestación.

- i) Las imperfecciones del mercado político. Tales como falta de credibilidad en las promesas de los políticos, falta de información de los votantes sobre el desempeño de los políticos y formas de fragmentación social entre los votantes (que se manifiestan en preferencias políticas); provocan que, cuando la ciudadanía no cree en esas promesas, las plataformas de política pública sean menos relevantes y la provisión de servicios opere con base en dinámicas clientelistas (Wild *et al*, 2012).

- ii) La falta de coherencia entre políticas públicas. Dentro de un mismo sector o entre sectores, puede ocasionar que no operen adecuadamente o no funcionen del todo. Esta incoherencia o contradicciones en el diseño, estructura y roles puede producirse en una misma esfera de gobierno por facultades traslapadas y/o responsabilidades confusas. O bien, entre distintos ámbitos de gobierno, cuando las políticas no tienen claro sus planes de implementación o financiamiento (Id.). Este problema es particularmente relevante en las zonas metropolitanas, que requieren de la coordinación entre distintos órganos de gobierno de diferentes sectores (Jones *et al.*, 2014).
- iii) El problema de la carencia de procesos y mecanismos formales de seguimiento, o cuando estos no son adecuadamente realizados, está vinculado al factor de la falta de coherencia de las políticas públicas (Wild & Foresti, 2013). Ello incluye cuando esos procesos o mecanismos no están bien definidos o entendidos, ya sea que se lleven a cabo de 'arriba hacia abajo' o de 'abajo hacia arriba' (Wild *et al.*, 2012). En el primer caso, destaca la importancia de la gestión apropiada de mercados para los servicios que se contratan a particulares, el diseño cuidadoso de los instrumentos para su contratación y los incentivos que existen para esos proveedores. En el segundo caso, se enfatiza el papel que tienen los mecanismos para la rendición de cuentas hacia abajo, la participación e influencia de las comunidades en la gestión de los servicios (Jones *et al.*, 2014).
- iv) Los problemas de acción colectiva se producen cuando un grupo de individuos tienen un problema o interés común, en este caso, la provisión de un servicio público. El mero hecho de compartir una necesidad no significa que esas personas estén dispuestas a colaborar para satisfacerla. A menos que sea una comunidad muy pequeña o exista algún tipo de coerción para hacerlos actuar por el bien común, esos individuos buscarán medios para no colaborar, o colaborar menos, y de ser posible, beneficiarse sin haber colaborado. El reto es proveer los incentivos necesarios para estimular esa cooperación de forma tal que se logren mejores resultados (Tembo, 2015). Este problema es muy común en la prestación de servicios públicos que generalmente requieren de la participación de distintos actores del sector público, privado y social (Wild *et al.*, 2012).
- v) La imposición de soluciones externas generalmente significa que estas no son adaptadas al contexto en el que van a operar, o bien, la población no se las apropia. Ocurre frecuentemente con la adopción de modelos internacionales, usados sobre todo para la privatización (Wild & Foresti, 2013).

- vi) El riesgo moral ocurre cuando la disponibilidad de ayuda internacional, otros recursos o el trabajo de otras instituciones, reducen los incentivos para que el gobierno provea adecuadamente los servicios públicos en el largo plazo (Id.; Wild & Foresti, 2013). Esta situación es muy común en los países que reciben ayuda de organismos internacionales, quienes dedican fondos para la provisión de servicios públicos, lo que desincentiva a los gobiernos locales para dar mantenimiento o ampliar su cobertura.<sup>1</sup>
- vii) Capacidad institucional de los gobiernos subnacionales, cuya construcción, fortalecimiento y consolidación depende sobre todo de factores políticos. La capacidad institucional en la gestión pública en el marco de la Agenda 2030 se define como (Carrera y Martínez, 2019):

la habilidad de las organizaciones de gobierno para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que contribuyan de manera eficiente y eficaz al cumplimiento de los ODS, con base en la colaboración y corresponsabilidad de los sectores privado y social, instituciones de otros ámbitos de gobierno e internacionales, a través de procesos de fortalecimiento de su gestión incluyentes, permanentes y sistemáticos. (p.278)

Aunque tienen un papel estratégico en la gestión del desarrollo, los municipios están mal equipados para desempeñar su papel en este complejo proceso. Alrededor del mundo, la mayor parte de los gobiernos locales no disponen de los recursos fiscales necesarios para financiarlo, carecen de capacidades e infraestructura tecnológica; tienen marcos legales inadecuados y dinámicas políticas que los ponen en desventaja (UN-Habitat, 2015).

No todos los factores descritos aparecen en la prestación de un servicio público, algunos son más recurrentes dependiendo de la naturaleza del servicio o del contexto en que es provisto. Lo que sí es muy claro, es que ellos determinan en gran medida el acceso limitado a esos servicios, su mala calidad, inequidad en su provisión o la discriminación que sufren algunos grupos sociales. Sin embargo, aún no es posible determinar qué factores son más importantes, en qué tipo de servicio o en cuáles contextos. Hay muchos estudios empíricos cuantitativos enfocados en productos, como matrícula escolar o cobertura de agua potable; pero hay mucha menos investigación sobre

<sup>1</sup> Los gobiernos del mundo se pueden dividir en dos grandes grupos: nacionales y subnacionales. Los primeros son los gobiernos centrales o federales, los segundo son los demás ámbitos de gobierno que existen en cada país. Los gobiernos subnacionales, a su vez, se pueden clasificar en dos grupos. i) Regionales o intermedios, denominados estados, provincias, departamentos, intendencias, etc. ii) Locales, denominados municipios, alcaldías, cantones, localidades, corporación, etc. En este texto, acorde con la literatura internacional, se considera gobierno local exclusivamente a los municipios y alcaldías.

los factores que determinan la calidad y equidad en el acceso a los servicios públicos (Perry & Angelescu, 2017).

Una vez que se han señalado algunos de los factores que más influyen en los resultados de la prestación de servicios, en la siguiente sección se examinará la importancia del papel de los gobiernos locales en su provisión y cómo su gestión se vincula con esos factores recién descritos.

## **II. ODS y servicios públicos municipales**

### *2.1 El papel de los gobiernos locales en la agenda global de desarrollo*

La ONU ha reconocido la importancia de los gobiernos locales en la consecución de los ODS, casi todos ellos tienen metas vinculadas a esta esfera de gobierno debido a las responsabilidades que tienen en materia de infraestructura y servicios (Login Asia, 2016). Se calcula que 65 por ciento de la Agenda 2030 no puede lograrse completamente sin la participación de los actores locales (SDSN, 2016, p.15). Con base en estas consideraciones se ha acuñado el término de 'localización' de los ODS, que se refiere al proceso de adaptar, implementar y dar seguimiento a estos objetivos en el nivel local. Es por ello, que los gobiernos locales deben ser más que simples ejecutores de políticas globales o nacionales, su rol debe ser como actores que colaboran en la creación y definición de políticas, su adopción y seguimiento (Id.).

Como se mostró en el cuadro 1, muchos de los ODS están ligados a servicios en los que los gobiernos subnacionales tienen, o deberían tener, un papel estratégico: salud, educación, agua, saneamiento, infraestructura, desarrollo urbano y cambio climático, por mencionar algunos de los más importantes. Pero además de estas razones obvias, existen otros motivos por los cuales los gobiernos subnacionales tienen un papel estratégico para lograr los ODS. De acuerdo con el Observatorio mundial de finanzas e inversión de gobiernos subnacionales, su gasto representa cerca de una cuarta parte de todo el gasto público en el mundo y 37% del total de la inversión (SNGWOFI, 2020). Aunque entre los países de ingreso medio y bajo estas cifras varían mucho, los procesos de descentralización iniciados hace tres décadas, han asignado en muchos casos, importantes responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales.

Otra razón es que, aunque en los países de ingreso alto y algunos de ingreso medio, casi o la mayor parte de la población dispone de servicios públicos básicos; en los países de ingreso medio y bajo, la provisión de servicios públicos es muy inequitativa entre grupos sociales y áreas urbanas y rurales. En India, 56% de la población que se encuentra en el 20% del grupo de más alto ingreso tiene acceso a agua entubada, en comparación con solo 6% del 20% del grupo con menor ingreso.

En Etiopía, los hogares más ricos de las áreas urbanas tienen cuatro veces más posibilidades de tener agua entubada que los hogares más pobres. En las áreas rurales de Nigeria, 90% de la población defeca en espacios abiertos y 51% no tiene acceso a mejores servicios de agua, pero la mayor parte de los subsidios para estos servicios se dedican a las áreas urbanas (WB, 2017, pp.viii-ix).

Estos datos muestran que existen graves deficiencias en la prestación de servicios básicos que son responsabilidad directa de los gobiernos subnacionales, sobre todo locales. La planeación y financiamiento para resolver estos graves problemas involucra directamente a esta esfera de gobierno (Smoke y Nixon, 2016). Dada la importancia del proceso de urbanización, las ciudades del mundo son escenarios en los que se enfocan una gran proporción de los esfuerzos de los ODS; y estos conglomerados están integrados por diversos tipos de gobiernos subnacionales. Lograr ciudades sostenibles y resilientes, ODS no. 11, dependerá de la capacidad que estos entes tengan para lograr acuerdos, coordinarse y cumplir sus responsabilidades. Otro motivo por el que los gobiernos subnacionales son tan importantes en la agenda global para el desarrollo es porque son los laboratorios de innovación más importantes en todos los países ya que en ellos es menos difícil transformar procesos y costumbres.

En la mayor parte del mundo, los gobiernos locales son responsables de servicios tales como: distribución de agua potable, saneamiento, recolección de residuos sólidos, transporte público, alumbrado público, limpieza de calles, mercados y sitios públicos, baños públicos, control de la contaminación, salud pública y ambiental, algunos aspectos del cuidado de niños y escuelas, bibliotecas y actividades culturales, algunos servicios de bienestar social, bomberos, atención a desastres, registros civiles públicos, cementerios; y en muchos países, salud, educación, vivienda y policía (UCLG, 2013). La Agenda Hábitat de la ONU establece que los servicios locales básicos: “la infraestructura y servicios básicos a nivel de la comunidad incluyen la prestación de agua potable, saneamiento, gestión de residuos sólidos, bienestar social, transporte y comunicaciones, energía, salud, servicios de emergencia, escuelas, seguridad pública y la gestión de los espacios públicos” (Id., p.13).

En el siguiente apartado se describirá la situación que tienen los servicios públicos en la región latinoamericana.

## *2.2 Retos de los servicios públicos en América Latina*

América Latina es la región más desigual del mundo, y aunque hasta 2014 se habían logrado avances importantes, a partir de 2015 se ha producido un retroceso. La CEPAL proyectó un aumento de la pobreza y la pobreza extrema para la región en 2019, con lo que alcanzarían a 30.8% y 11.5% de la población respectivamente. Esto significa que

se sumaron 27 millones de personas a la población en pobreza que había en 2014 (2019, p.18). Las personas más pobres son las que tienen menos salud, y esto es consecuencia de distintos factores, entre ellos, el acceso a servicios públicos de calidad. Cerca de 490 millones de personas, 69% de la población total de la región, carecen de servicios sanitarios adecuados y cada día, 19 millones de personas usan baños al aire libre o letrinas. Solo 31% de toda la población de la región cuenta con servicios sanitarios óptimos (IDB, 2019). En las áreas rurales, la cobertura es siempre menor, 15% menos en agua potable, y 24% menor en saneamiento (UNW, 2015, p.1).

De acuerdo con la ONU, el problema no es la carencia de agua, sino la falta de inversión. Se estima que se necesitan 14 mil millones de dólares anuales para cubrir los costos iniciales asociados al cumplimiento de las metas 6.1 y 6.2 del ODS 6, acceso a agua limpia y servicios sanitarios adecuados y equitativos, en toda América Latina y el Caribe. El financiamiento de los costos de capital, operación y mantenimiento relacionados con la meta de servicios sanitarios en la región representará aproximadamente 160 mil millones de dólares entre 2015 y 2029 (Sparkman y Sturzenegger, 2018, p.6). En su conjunto, la región genera aproximadamente 541 mil toneladas de residuos sólidos diarios, lo que representa alrededor de 10% de todos los desechos mundiales. Se calcula que esta cifra llegará a las 671 mil toneladas en 2050. La mayor parte de lo que puede reciclarse no se aprovecha y cerca de una tercera parte de todos los residuos termina en basureros a cielo abierto contaminando aire, agua y tierra. En ciudades de bajo o medio ingreso el costo de un manejo inadecuado de los residuos representa para la economía y la sociedad, cinco o diez veces lo que costaría gestionarlos de manera óptima (ONU, 2018).

En la mayor parte de los países de la región, los servicios públicos básicos han sido descentralizados y son competencia de los gobiernos locales, que los proveen utilizando cuatro distintos mecanismos: i) provisión directa por parte del gobierno local, ii) a través de fundaciones que pertenecen a los municipios, iii) mediante empresas de los propios municipios o asociaciones con el sector privado y iv) contratando compañías privadas o agencias del tercer sector (Bossuyt, 2013). Los resultados de la prestación no ofrecen evidencia concluyente, salvo que no existe una correlación automática entre el grado de descentralización y la mejora en la calidad, acceso y equidad de los servicios.

En algunos casos, la descentralización ha agudizado la inequidad horizontal entre las regiones ricas y las pobres debido a sus distintas capacidades de recaudación; lo que indica que además de descentralizar son necesarias otras condiciones como la voluntad política, la movilización política de los grupos vulnerables, mecanismos de rendición de cuentas, recursos fiscales y capacidades de gestión

(Id.). Evidentemente, los resultados no dependen únicamente del grado de descentralización, sino como ya se mencionó, de muchos otros factores. Con base en evidencia mundial, se sugiere que para que la descentralización arroje buenos resultados en la prestación de servicios públicos, se requiere (Perry y Angelescu, 2017):

- Participación política activa local, competencia y supervisión; lo que contribuye a una efectiva rendición de cuentas.
- Capacidades técnicas y de gestión mínimas de los proveedores locales y de las autoridades, dependiendo de la complejidad de los servicios que se prestan.
- Suficiente autonomía en la asignación de recursos a fin de adaptar la provisión de servicios a las preferencias y condiciones locales.
- Incentivos adecuados para los proveedores.
- Financiarlos con los ingresos propios estimula a fortalecer capacidades y autonomía, y promover una mejor rendición de cuentas, y por lo tanto, un mejor desempeño.

Estas variables están muy relacionadas con los seis factores descritos en el apartado 1.2 de este texto, que se ha determinado son los que más afectan la prestación de servicios públicos. El panorama de la región Latinoamericana servirá para enmarcar la situación de los servicios públicos locales en el caso mexicano.

### **III. Servicios públicos y sostenibilidad en los municipios mexicanos**

#### *3.1 Antecedentes básicos*

La organización de los gobiernos municipales está basada en el artículo 115 de la Constitución federal que determina las facultades que les corresponden. Al igual que en el resto de la región Latinoamericana, los gobiernos municipales mexicanos son responsables de la mayor parte de los servicios públicos básicos, con excepción de la salud y educación. El Artículo 115 constitucional, Fracc. III, señala que “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.



- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

La principal característica de los 2,449 municipios mexicanos que existen en 2020 es su heterogeneidad. A nivel nacional, México tiene un Índice de Desarrollo Humano Alto, pero al desagregar esta medición a nivel local se encuentran grandes diferencias. Mientras que la Alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México tiene un Índice de Desarrollo Humano (IDH) similar al de Suiza, el de Cochoapa el Grande, Guerrero está al nivel de Burundi (PNUD, 2019, p.24). Existe evidencia de que la brecha entre las capacidades financieras e institucionales de los ayuntamientos del país está relacionada con su IDH (Carrera & Martínez, 2019). A ello hay que añadir que en el país existen 418 municipios que se rigen por sus usos y costumbres indígenas; lo que significa que su gestión es completamente distinta a la de los demás.

### *3.2 Perfil de los servicios públicos municipales mexicanos*

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) proporciona datos reveladores sobre la situación de los servicios públicos locales (2020a). Es importante señalar que la ENCIG solo considera a la población de 18 años y más que vive en ciudades de 100 mil habitantes y más; es decir, sólo contempla población de zonas urbanas. Sin embargo, se considera representativa porque 80 por ciento de la población mexicana vive en zonas urbanas. Esta encuesta mide la satisfacción de los usuarios de diversos servicios públicos que

son prestados por distintos ámbitos de gobierno, como la educación, los servicios de salud, la energía eléctrica, el transporte público masivo y varios de los que son competencia de los gobiernos locales, como agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas.

En 2019, el promedio de satisfacción a nivel nacional de todos los servicios encuestados fue de 47.2%. La satisfacción con los servicios públicos provistos por los municipios o delegaciones fue de 42.5%, es decir, casi cinco puntos por debajo de la media nacional. El cuadro 3 muestra el porcentaje de población satisfecha con algunos de los servicios públicos más importantes que proveen los municipios. Si se tradujeran estos datos en calificaciones, solo el de recolección de basura tendría una calificación aprobatoria de casi siete. Es importante destacar que los niveles de satisfacción varían enormemente en cada entidad federativa, como se observa en el mismo cuadro, si se consideran los porcentajes de los estados con mayores niveles de satisfacción, su promedio sería mayor que el promedio nacional por más de 26 puntos porcentuales. Por el contrario, si se consideran los porcentajes de los estados con menores niveles de satisfacción, su promedio sería 22 puntos porcentuales menor que el nacional.

**Cuadro 3. Satisfacción con Servicios Públicos Municipales 2019**

Servicio público	% de población satisfecha	Entidad con mayor satisfacción	%	Entidad con menor satisfacción	%
Recolección de basura	66.4	Nuevo León	92.2	Guerrero	37.4
Agua potable	56.0	Nuevo León	86.5	Tabasco	18.4
Drenaje y alcantarillado	46.2	Nuevo León	66.7	Tabasco	20.6
Parques y jardines públicos	39.7	Yucatán	68.5	Tabasco	21.5
Alumbrado público	38.2	Aguascalientes	60.1	Chiapas	17.6
Policía	26.2	Yucatán	59.9	Tabasco	14.9
Calles y avenidas	25.1	Yucatán	50.2	Tabasco	13.9
Promedio	42.5		69.1		20.6

Fuente: INEGI; 2020a.

Con el fin de analizar de qué forma los factores analizados en la sección anterior, influyen en la prestación de los servicios públicos municipales en México, se examinarán los casos de tres de los más importantes: agua potable, saneamiento y gestión de los residuos sólidos, que se consideran transversales porque tienen impacto en casi una tercera parte de los ODS: ODS 3. Salud y bienestar, ODS 6. Agua limpia y saneamiento, ODS 10. Reducción de las desigualdades, ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles y ODS 13. Acción por el clima.

En el país, solo 58% de la población tiene agua diariamente en su hogar y cuenta con servicios de saneamiento básico mejorado. Las diferencias entre los estados son sustanciales, mientras que en Guerrero solo 10% de sus habitantes se encuentra en esta situación, en Nuevo León la disfruta 95.4%. En zonas urbanas, este privilegio cubre a 64% de su población y solo 39% en las rurales (CONAGUA, 2020, p.6). De acuerdo con la OMS, una persona debe disponer de 100 litros diarios de agua para satisfacer sus necesidades básicas. El consumo de agua en México es tan heterogéneo como sus municipios. En Hermosillo consumen en promedio 421 litros diarios; en Guadalajara, Torreón y Villahermosa, entre 200 y 300 litros. En la Ciudad de México, donde hay más problemas de abasto, tienen un consumo diario de 170 litros, pero hay una gran inequidad entre las demarcaciones que componen la capital del país, en las áreas más marginadas, esta cifra se reduce hasta 20 litros (Ecoosfera, 2017).

Se calcula que los que no cuentan con el servicio de agua en su casa tienen que pagar hasta 20 veces más a través de suministro informal. Las zonas rurales son las que menos acceso tienen tanto a agua potable como a saneamiento (AECID, 2017). Al problema anterior se añade que en las ciudades se desperdicia alrededor de 40 por ciento del agua por fugas en las redes de abastecimiento, distribución y tomas domiciliarias (CCA, 2017). De acuerdo con la OCDE, hay nueve ciudades que combinan una gran pérdida de agua con bajos índices de tratamiento, el peor caso fue el de Tuxtla Gutiérrez, en donde se desperdicia hasta 60% del líquido (Ecoosfera, 2017). Sin duda, el agua es uno de los servicios públicos más importantes que prestan los ayuntamientos. En este rubro, 62.4% de los encuestados consideró que el suministro es constante, igual que el porcentaje que juzgó que el agua tiene pureza y claridad, aunque solo 25.1% opinó que el agua es potable (INEGI, 2020a) Ello se ve confirmado con el hecho de que México es el país del mundo donde más se consume agua embotellada, lo cual tienen graves implicaciones económicas y ambientales.

La cobertura del servicio de alcantarillado es de 90%, pero al igual que el agua, hay grandes diferencias en el país. En zonas urbanas, la cobertura es de 96.4%, y en las rurales de 69.4% (CCA, 2017). El servicio de drenaje cubre a 73% de la población del país y cuenta con un sistema de 2,477 plantas de tratamiento, pero solo 57% de

las aguas municipales recolectadas son tratadas. Las diferencias entre las entidades son también muy importantes, en Nuevo León y Aguascalientes se trata más de 90%, y solo 10% en Yucatán, Campeche e Hidalgo (INCyTU, 2019, p.4). Se afirma que 13 millones de mexicanos reciben agua contaminada por falta de saneamiento (Ecoosfera, 2017), lo que lógicamente tiene impacto en su salud, economía y productividad. El costo de la contaminación del agua se calcula en 57 mil millones de pesos anuales, que equivale a 0.3% del PIB. Los daños ambientales asociados a este problema se valoran en 900 mil millones anuales, que representan 5% del PIB (INCyTU, 2019, p.1). La ENCIG reveló, en relación con el servicio de drenaje y alcantarillado, que 86.3% de los encuestado opinó que dispone de conexión y descarga adecuados, pero solo 31.5% afirmó que este servicio tiene mantenimiento frecuente, 28.8% que cuenta con limpieza constante y 70.6% consideró que no hay fugas de agua negras (INEGI, 2020a).

México es el mayor productor de residuos sólidos en Latinoamérica, según la Asociación Nacional de Industrias del Plástico ya que, de acuerdo con sus datos, en el país se genera 1.16 kg diarios por persona en promedio, seguido de Chile, en donde esta cantidad es de 1.15 kg y Argentina con 1.14 kg (Forbes, 2020). De acuerdo con datos del gobierno federal, en 2017, la generación de residuos sólidos urbanos (RSU) en México fue de 44.6 millones de toneladas, aproximadamente 0.98 kilogramos diarios en promedio por habitante. Las entidades que más RSU generan son: Estado de México, Ciudad de México, Jalisco y Veracruz. Mientras que las que menos producen son Colima, Baja California Sur, Tlaxcala y Campeche. Entre 2010 y 2016, la recolección de esos residuos fluctuó entre 78 y 87%, en cada estado la capacidad es distinta (SEMARNAT, 2019, pp.451,453,455).

En la mayor parte del país, el servicio de recolección y barrido tiene una buena cobertura, el problema es la separación y disposición final de los residuos. Los gobiernos municipales representan 87% de los prestadores del servicio de recolección. Del porcentaje recolectado, solo se separa 11%, por lo que llega todo mezclado a los sitios de disposición final generándose otro problema ya que 87% de esos lugares son tiraderos a cielo abierto, solo 13% se dispone en rellenos sanitarios (INEGI, 2017). Esto último tiene un efecto devastador para el medio ambiente, ejemplo de ello es el tiradero Bordo Poniente, ubicado en el Estado de México, que durante 26 años recibió los residuos de la Ciudad de México y fue clausurado en diciembre de 2011. Cinco años después, seguía liberando más de 1.5 millones de toneladas de metano al año, lo que equivale a la contaminación que produce un millón de autos en circulación (Ecoosfera, 2016).

Los datos presentados justifican en buena medida las bajas calificaciones que la ciudadanía otorga a la prestación de estos

importantes servicios públicos municipales. Con el fin de entender mejor esta problemática, en la siguiente sección se examinarán algunas variables que pueden contribuir a dichos resultados.

### *3.3 Factores que determinan la prestación de los servicios públicos municipales en México*

En esta sección se examinarán algunas de las principales variables que determinan la problemática que existe en la prestación de los servicios que proveen los gobiernos municipales mexicanos.

Imperfecciones del mercado político. Uno de los principales problemas en México es la falta de confianza de la ciudadanía en sus autoridades. La ENCIG 2019 preguntó en qué instituciones o actores de la sociedad confiaban los encuestados. De entre 25 opciones, los familiares fueron la opción que más confiable resultó con 86.8%, el gobierno federal ocupó la posición 13 con 51.2%, los gobiernos municipales fueron la número 16 con 44.3% y los estatales la 19 con 40.5%. Resalta que la policía haya ocupado el lugar 23 con 33.5%, mientras los partidos políticos quedaron en último lugar con 24.6% (2020a, p.144). Estos datos reflejan el nivel de desconfianza que existe entre la población y sus autoridades, lo que afecta gravemente diversos aspectos de la gestión pública.

En el caso de los municipios, esto incide en su capacidad de financiamiento. Los ciudadanos no pagan sus tributos locales, entre otras razones, por la falta de confianza en los ayuntamientos. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), solo 4 de 10 personas pagan el impuesto predial. En 2012, una encuesta reveló que 40% de los participantes consideró que recibían menos beneficio de lo que pagaban en impuestos, 61% dijo que pagaban demasiado y 45% aseguró que estaría dispuesto a pagar menos y recibir menos servicios. Solo 24% consideró que el gobierno administraba bien lo que recaudaba y 67 afirmó que los políticos utilizaban el dinero público en su propio beneficio (Casar, 2013). Si los ciudadanos no pagan sus impuestos, ¿cómo se financia el gasto municipal? Como se verá más adelante, se pagan con fondos federales, lo cual genera un problema de riesgo moral.

A la desconfianza de la población para colaborar en el financiamiento de sus propios servicios se añade la opacidad con que operan muchos de los servicios locales. El IMCO concluyó que la mayoría de los organismos operadores de sistemas de agua para servicio público en las zonas metropolitanas, carecía de consejos directivos profesionalizados y estaban sujetos a intereses políticos, por lo que era muy fácil que grupos como los de los sindicatos, influyeran en su funcionamiento (2014). Esto los hace ineficientes y opacos, funcionando con criterios clientelares. Por su parte, uno de los mayores problemas para la industria del reciclaje es que en los municipios, los residuos que

podrían ser sujetos a este proceso generalmente están controlados por una red de intereses políticos en los que intervienen sindicatos o agrupaciones informales de pepenadores (CCA, 2017).

Incoherencia en las políticas públicas. El servicio de agua potable muestra claramente cómo este factor afecta todo el proceso de provisión. La estructura de la CONAGUA, agencia federal responsable de la gestión del líquido, no está diseñada de forma tal que garantice la colaboración entre las áreas centrales y los organismos de cuenca (CCA, 2017). A nivel de los gobiernos locales, la mayoría de los organismos operadores de agua potable y saneamiento otorgan el servicio a localidades específicas de un solo municipio; por ello, existen más organismos que municipios. Algunos solo atienden las cabeceras municipales, otros a la cabecera y localidades cercanas y otros a todo el territorio. El problema de esto es más político que jurídico ya que el servicio ha sido politizado en función de los procesos electorales locales (IMCO, 2014).

El IMCO determinó que la mayor parte de los organismos operadores de agua tienen una escala insuficiente, son demasiado pequeños para ser rentables y eficientes. Ello les impide reducir sus costos y ser financieramente viables. La mejor alternativa para aprovechar las economías de escala sería crear organismos intermunicipales o metropolitanos, regionales o estatales (2014), pero ello requiere un alto nivel de coordinación que las autoridades no tienen intención de promover. En noviembre de 2016, se aprobó una nueva ley de asentamientos humanos que creó instancias para la coordinación metropolitana y de centros de población. Sin embargo, la nueva ley no define en todos los casos las atribuciones de esos organismos y además no determina las fuentes de financiamiento para su adecuada operación.

Falta de seguimiento y evaluación del desempeño. No existe un sistema de monitoreo en tiempo real, ni de información pública creíble sobre el desempeño de los organismos operadores municipales, ni sobre la calidad de cuerpos de agua, descargas de aguas residuales, concesiones y disponibilidades. (CCA, 2017). Los organismos operadores no están obligados a publicar información estandarizada y consistente sobre su desempeño, procesos ni metas, por lo que es muy difícil comparar su desempeño o analizarlo de manera longitudinal. Los que cuentan con indicadores, no son auditables (IMCO, 2014). A ello contribuye el hecho que la Ley de Aguas Nacionales data de 1992, es anacrónica y completamente inadecuada para las necesidades actuales. En 2015 se presentó una iniciativa para una nueva ley, pero fue rechazada por amplios sectores políticos y sociales, y se ha quedado congelada; por lo que este importante servicio sigue sin tener una norma óptima que

mejore su prestación. Por ejemplo, una grave deficiencia es que la ley es bastante laxa en materia de descargas de aguas residuales ya que no las regula ni establece sistemas eficaces de vigilancia; el suministro primario no está condicionado con el cumplimiento de obligaciones de tratamiento y descarga (CCA, 2017).

Con el propósito de atender la problemática en materia de residuos sólidos, el gobierno federal publicó la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) en 2003, la cual fue integrada al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. De acuerdo con esa ley, las autoridades municipales disponen de dos instrumentos para colaborar en la prevención y gestión integral de los residuos de sus localidades: “i) programas, que son una serie ordenada de actividades y operaciones para alcanzar los objetivos de esta Ley, y ii) los planes de manejo, que se definen como instrumentos cuyo objetivo es minimizar la generación y maximizar la valorización de residuos sólidos urbanos, residuos de manejo especial y residuos peligrosos específicos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social” (Chávez-Puma *et al.*, 2011, p.19).

Desde el punto de vista de la gestión pública, estos programas y planes deberían incluir mecanismos de seguimiento y evaluación para proporcionar un servicio eficaz y sostenible. En 2018, solo 16% de los ayuntamientos afirmó tener un plan o programa de desarrollo urbano y 45% dijo tenerlo en proceso de integración. En el caso del plan en materia ambiental, 9% de los municipios del país declararon tenerlo y 48% afirmó que estaba en proceso de integración; solo 21% contaba con atlas de riesgos. Otro instrumento importante, y de muy alto impacto para los ODS, es el plan de mejora de servicios públicos, el cual solo lo tenía 10% de los gobiernos locales del país, aunque 46% afirmó tenerlo en proceso de integración (INEGI, 2020b). ¿Por qué los municipios no elaboran esos planes? Hay varias razones: problemas de capacidad institucional, que se examinarán más adelante, visión de corto plazo y porque nadie los obliga a ello.

Problemas de acción colectiva. El principal problema de acción colectiva que enfrentan los gobiernos municipales en materia de servicios públicos es, sin duda alguna, el de su financiamiento. Entre 1990 y 2019, los ingresos propios municipales representaron sólo 25% del total de sus ingresos; mientras que 64% provino de fondos federales (INEGI, 2020c). Es ampliamente reconocido el estímulo perverso del defectuoso diseño de las transferencias hacia estados y municipios en México, lo que ha generado pereza fiscal en los ayuntamientos para recaudar sus ingresos propios; con lo que además evitan la responsabilidad de exigir el pago de tributos a su ciudadanía por los efectos que esto tiene en términos electorales y de rendición de cuentas. En 2017, la recaudación del predial representó 0.2% del PIB,

mientras la media de la OCDE es de 1.1%. Ese mismo año, 55% del total de la recaudación del predial en el país provino de 10 municipios y 62% se concentró en cuatro estados (México Evalúa, 2020).

A la dependencia de las transferencias federales se suma al problema de la calidad del gasto municipal ya que la mayor parte de sus presupuestos se emplea en el pago de gasto administrativo y no en inversión. Entre 1990 y 2019, se dedicó 55% del egreso a gasto corriente y solo 24% a la inversión; la mayor proporción del gasto administrativo se dedica al pago de sueldos de los altos funcionarios municipales que, en su mayoría, carecen del perfil y experiencia necesarios para desempeñar su labor (INEGI, 2020c). La consecuencia de todo esto es la mínima capacidad de los ayuntamientos para financiar servicios de calidad. A ello se suma el no exigir el pago de los derechos correspondientes a los servicios públicos, con lo que se rompe la relación económica básica entre el consumo y la provisión. Ello ha derivado en la inexistencia de una cultura de pago, lo que a su vez genera otros problemas como el uso irresponsable de los recursos, como el agua.

Presencia/ausencia o severidad de riesgo moral. Los problemas de acción colectiva están estrechamente vinculados a los de riesgo moral. Los municipios no se ocupan de mejorar su recaudación propia porque la ley les otorga el derecho a recibir transferencias federales, que son las que utilizan para proveer los servicios, aunque sea de forma ineficiente y con mala calidad. Si bien los ayuntamientos tienen la responsabilidad de proveer el servicio de agua y tratar las aguas residuales, no lo hacen porque no hay penalizaciones por su incumplimiento. No hay mecanismos por parte de la federación ni de los estados o de la sociedad para regular la forma en que operan los organismos municipales que prestan los servicios públicos. De acuerdo con el IMCO, los organismos municipales operadores de agua no tienen un mandato de sustentabilidad financiera por lo que no están obligados a operar cubriendo sus costos con ingresos propios. Son muy dependientes de los recursos federales y los subsidios de CONAGUA y de transferencias estatales (2014).

Capacidades institucionales. El insumo más importante de cualquier organización es el capital humano, en el caso de los gobiernos locales, el perfil de sus funcionarios es la base de su capacidad institucional. Los datos disponibles más recientes señalan que solo 31% de los servidores públicos de este nivel de gobierno tienen un contrato de base (INEGI; 2020b), esto significa que dos terceras partes de su personal cambian cuando se elige un nuevo ayuntamiento. En el caso de los organismos operadores de agua, el IMCO encontró que su personal carece de las capacidades técnicas para desarrollar su labor, la planeación de largo plazo es escasa y su infraestructura tecnológica



es limitada (2014). Por lo que hace a su estructura orgánica, solo 55.7% de los municipios contaba en 2018 con un área dedicada a la gestión de servicios públicos, 41.1% por ciento tenía una de gestión de agua potable, saneamiento y alcantarillado y 38.5% disponía de una de medio ambiente y ecología. Si estos datos son preocupantes, hay otros que revelan la falta de áreas de gestión esenciales, tales como unidades de desarrollo urbano, que solo poseían 24.2% de los municipios, o planeación y/o evaluación que existía en únicamente 19.4% de ellos (INEGI, 2020c).

### **Conclusiones**

Los gobiernos municipales son actores estratégicos para lograr los objetivos de la Agenda 2030 y los servicios públicos son quizá el área más inmediata en la que su contribución puede significar una diferencia sustancial. En todos los países menos desarrollados hay importantes rezagos en la provisión de servicios básicos que condicionan la calidad, e incluso posibilidad de vida, de los grupos de población, sobre todo de la más marginada. Al ser una variable sustantiva en materia de desarrollo, el análisis y comprensión de la problemática que enfrentan los gobiernos locales para una prestación eficiente y de calidad de sus servicios, es un área privilegiada de la investigación. En este sentido, los estudios más recientes han mostrado que, contrario a lo que se ha supuesto durante mucho tiempo, las deficiencias en su provisión obedecen a un complejo conjunto de factores, más allá del financiamiento y capacidades institucionales.

En este artículo se ha retomado la experiencia internacional para utilizarla como marco referente con el fin de examinar la problemática de los servicios públicos en los municipios de México. Para ello se han considerado seis factores cuyo análisis puede ayudar a entender por qué los servicios municipales son de mala calidad, ineficientes e insostenibles. La evidencia analizada sugiere que los resultados insatisfactorios en la prestación de servicios públicos se deben en gran medida a: i) la prevalencia de intereses políticos por sobre criterios de equidad, ii) desconfianza entre autoridad y ciudadanía, iii) falta de autonomía fiscal, iv) carencia de transversalidad horizontal y vertical en el diseño, operación, seguimiento y evaluación de políticas para la prestación de servicios; en lo cual no sólo tienen responsabilidad los ayuntamientos, sino también la federación y los estados. v) Carencia de una cultura de seguimiento y evaluación, vi) un marco jurídico obsoleto y anacrónico cuya actualización es responsabilidad de todos los ámbitos de gobierno, vii) Mala calidad del gasto municipal, viii) falta de incentivos para que los gobiernos municipales exijan a su población el pago por la prestación de servicios y se esfuercen para que sus mecanismos de prestación sean autofinanciables, ix) una cultura política que genera cuadros de funcionarios locales sin el perfil ni experiencia

necesarios para desempeñar sus funciones y x) carencia de voluntad política de los tres órdenes de gobierno por crear una política pública de fortalecimiento institucional municipal.

Algunas recomendaciones básicas para crear el andamiaje institucional básico para una provisión más eficaz, eficiente y sostenible de los servicios municipales son:

- Una adecuada planeación municipal que defina con claridad objetivos, metas, líneas base e indicadores.
- Reformar la legislación en materia de planeación para que incluya la visión del enfoque de gestión para resultados y establezcan la obligatoriedad de que todos los ámbitos de gobierno cuenten con sistemas de evaluación del desempeño de los servicios que prestan.
- Creación de un consejo de evaluación de la calidad de los servicios públicos, similar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que sea un organismo independiente.
- Definición de techos financieros para el gasto administrativo de los municipios.
- Diseño de fondos financieros que estimulen la creación de intermunicipalidades.
- Rediseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para generar incentivos para el esfuerzo fiscal municipal, el mejoramiento de los servicios públicos y la corresponsabilidad ciudadana.
- Adopción de una política de fortalecimiento institucional municipal en la que participen las tres esferas de gobierno, que sea acompañada de un sistema de evaluación y seguimiento.

La mala provisión de servicios básicos agudiza y perpetúa la inequidad, que constituye el principal problema de nuestro país. Los gobiernos municipales son los principales responsables de su gestión, pero como se ha mostrado, es necesario del concurso de los otros ámbitos de gobierno y de la sociedad. Su acción conjunta es indispensable para avanzar de manera transversal en los objetivos de la Agenda 2030.

### **Referencias**

- AECID (2017), *Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento* (11 de octubre de 2020). Recuperado de: <http://www.fondodelagua.aecid.es/es/fcas/donde-trabaja/paises/mexico.html>
- Batley, R. & Mccloughlin, C. (2015). The Politics of Public Services: A Service Characteristics Approach. *World Development*. 74. 275-285.
- Besley, T. y Ghatak, M. (2007). Reforming Public Service Delivery. *Journal of African Economies*. 16. 127 –156.

- Bill & Melinda Gates Foundation (2017). *Water, Sanitation & Hygiene* (25 de octubre de 2020). Recuperado de: <http://www.gatesfoundation.org/What-We-Do/Global-Development/Water-Sanitation-and-Hygiene>
- Bossuyt, J. (2013). *Overview of the Decentralisation Process in Latin America: Main achievements, trends and future challenges*, The Netherlands: ECDPM.
- Carrera, A. y Martínez, G. (2019). *Breve historia del perfil institucional de los municipios mexicanos. Las posibilidades de desarrollo nacional sin capacidades locales*. Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas (277-317). Brasil: Fundación Getulio Vargas.
- Casar, M. (2013). *Los mexicanos contra los impuestos (30 de octubre de 2020)*. Nexos. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=15579>
- CCA. (2017). *Situación y contexto de la problemática del agua en México* (3 de noviembre de 2020). Aguas. Recuperado de: <http://www.aguas.org.mx/sitio/index.php/panorama-del-agua/diagnosticos-del-agua>
- CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019*. Santiago.
- Chávez-Puma, A., Armijo-De Vega, C., Calderón- De La Barca, N., Leyva-Aguilera, J., Ojeda-Benítez, S. (2011). Instrumento de Evaluación para los Programas de Manejo de Residuos Domiciliarios. *Investigación ambiental*. 1 (3). 18-29.
- CONAGUA (2020). *Programa Nacional Hídrico 2020-2024. Resumen*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Ecoosfera (2017). *¿Por qué hay un problema complejo de agua en México?* (28 de octubre de 2020). Recuperado de: <http://ecoosfera.com/2016/11/por-que-hay-un-problema-complejo-de-agua-en-mexico/>
- (2016). *Basurero en México contamina al equivalente de un millón de autos en circulación* (28 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://ecoosfera.com/2016/04/basurero-en-mexico-contamina-al-equivalente-de-un-millon-de-autos-en-circulacion/>
- European Union (2015). *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*. Luxembourg.
- Forbes (2020). *México es líder en generación de residuos en América Latina: ANIPAC* (27 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/mexico-es-lider-en-generacion-de-residuos-en-america-latina-anipac/>
- Frost & Sullivan (2012). *Public Service Delivery - Get-rights, Challenges and Successes*, USA.
- Humanium (2017). *Right to Education. Situation of children's right to education worldwide* (8 de noviembre de 2020). Recuperado de: <http://www.humanium.org/en/world/right-to-education/>

- IDB (2019). *How is Latin America in terms of sanitation?* (27 de octubre de 2020): <https://www.iadb.org/en/improvinglives/how-latin-america-terms-sanitation>
- ILO (2017). *SDG targets and related Thematic Areas* (3 de noviembre de 2020). Recuperado de: [http://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/theme-by-sdg-targets/WCMS\\_558153/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/theme-by-sdg-targets/WCMS_558153/lang--en/index.htm)
- IMCO (2014). *Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua potable y saneamiento en México*. México: IMCO-Embajada Británica en México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- INCyTU (2019). *Tratamiento de aguas residuales*. ForoConsultivo. Recuperado de: [https://www.foroconsultivo.org.mx/INCyTU/documentos/Completa/INCYTU\\_19-028.pdf](https://www.foroconsultivo.org.mx/INCyTU/documentos/Completa/INCYTU_19-028.pdf)
- INEGI (2020a). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2020b). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019* (18 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/default.html#Tabulados>
- INEGI (2020c). *Finanzas públicas estatales y municipales* (7 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>
- INEGI (2017). *Basura, cuéntame ...territorio* (12 de junio de 2020). Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/ambiente/basura.aspx?tema=T>
- Jones, H., Clench. B. & Harris. D. (2014). *The governance of urban service delivery in developing countries Literature review*. London: ODI.
- Junginger, S. (2017). *Transforming Public Services by Design. Re-Orienting Policies, Organizations and Services Around People*. London: Routledge.
- Keong, P. (2013). *A New Paradigm for the Delivery of Public Services* (19 de octubre de 2020). Civil Service College Singapore: <https://www.csc.gov.sg/articles/a-new-paradigm-for-the-delivery-of-public-services>
- Klarić, M. (2009). Basic Aspects of Public Services in Law of European Union. *Pravnog fakulteta u Splitu*. 46 (3). 571.-584.
- Login Asia (2016). *Localisation of Sustainable Development Goals. A Literature Review*. India
- Matías, S. (2014). Los servicios públicos como derechos fundamentales. *Derecho y Realidad*. 24. 315-329
- México Evalúa (2020). *Tenencia + predial, alivio en los estados* (18 de noviembre de 2020). Recuperado de: <https://www.mexicoevalua.org/tenencia-predial-alivio-en-los-estados/>
- ONU (2018). *Cómo la basura afecta al desarrollo de América Latina*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2018/10/1443562>

- Perry, G. y Angelescu, R. (2017). *Building a Culture of Accountability in Service Delivery: Conclusions from the GDN Project on Varieties of Governance and Service Delivery*. Improving Access and Quality of Public Services in Latin America. To Govern and to Serve (1-36). New York, Palgrave-McMillan.
- PNUD (2019). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010–2015. Transformando México desde lo local*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rapley, J. (2007). *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*. USA: Lynne Rienner Publishers.
- Rozas, P. y Hantke-Domas. B. (2013). *Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional de servicio público*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- SDSN (2016). *Getting Started with the SDGs in Cities. A Guide for Stakeholders*. New York: SDSN-GIZ.
- SEMARNAT (2019). *Informe de la situación del medio ambiente en México 2018*. México. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Smoke, P. & Nixon, H. (2016). *Sharing Responsibilities and Resources among levels of Governments: Localizing the Sustainable Development Goals*. New York: United Nations.
- SNGWOFI (2020). Rationale, 15 de octubre de 2020) <http://www.sngwofi.org/about/#d.en.521044>
- Sparkman, D. & Sturzenegger, G. (2018). *The Need for a Sanitation Revolution in LAC. Conclusions from World Water Week*. Washington, D. C.: IDB.
- Tembo, F. (2015). *Improving service provision: Drawing on collective action theory to fix incentives*. A Governance Practitioner's Notebook: Alternative Ideas and Approaches (281-301). Paris: OECD.
- UCLG (2013). *Basic Services for All in An Urbanizing World. Third Global Report of United Cities and Local Governments on Local Democracy and Decentralization GOLD III*, Barcelona: United Cities and Local Governments.
- UN-Habitat (2015). *The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries*. Kenya.
- UNW (2015). *Special Regional Session: Achieving sustainable water for all in Latin America and the Caribbean*. Spain.
- Water (2020). *The water crisis* (16 de noviembre de 2020). Recuperado de: <https://water.org/our-impact/water-crisis/>
- WB (2017). *Reducing Inequalities in Water Supply, Sanitation, and Hygiene in the Era of the Sustainable Development Goals Synthesis Report of the WASH Poverty Diagnostic Initiative. Executive Summary*. Washington, D. C.: the World Bank.

- WHO (2020). *Access to medicines: making market forces serve the poor* (9 d noviembre de 2020). Recuperado de: <https://www.who.int/publications/10-year-review/medicines/en/>
- Wild, L. & Foresti, M. (2013). *Working with the politics How to improve public services for the poor*. London: ODI.
- Wild, L., Chambers, V., King, M. & Harris, D. (2012). *Common constraints and incentive problems in service delivery*. London: ODI.



Coordinación intergubernamental para localizar los  
Objetivos  
de Desarrollo Sostenible en México.

*Intergovernmental coordination to locate the  
Sustainable  
Development Goals in Mexico.*

Ady P. Carrera Hernández\*  
Ma. Gabriela Martínez Tiburcio\*\*

**Resumen**

La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen el marco de las políticas públicas para atender de manera conjunta los problemas más importantes de todos los países del mundo. La Agenda reconoce el papel de los gobiernos locales para que los ODS se cumplan. Su localización es una meta fundamental que requiere de una serie de condiciones entre las que destaca la coordinación intergubernamental. Este texto define los elementos técnicos y políticos básicos necesarios para dicha coordinación y analiza los segundos para determinar los avances y limitaciones que presentan para cumplir con su propósito en el caso de los gobiernos subnacionales mexicanos.

Palabras clave

Agenda 2030 México, localización ODS México, municipios México, gobiernos subnacionales mexicanos, coordinación intergubernamental México.

\* Ady P. Carrera Hernández. Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Profesora Investigadora Visitante del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Miembro del SNI, nivel I. [adymex@yahoo.com](mailto:adymex@yahoo.com) [acarrera@ipn.mx](mailto:acarrera@ipn.mx)

\*\* Ma. Gabriela Martínez Tiburcio. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, por la UNAM. Profesora del Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana Lerma. Miembro del SNI, nivel I. [g.martinez@correo.ler.uam.mx](mailto:g.martinez@correo.ler.uam.mx)



## **Abstract**

*Agenda 2030 and its 17 Sustainable Development Goals frame the policies from all countries around the world to address the main global problems in a joint manner. Agenda 2030 recognizes the role of local governments to achieve the SDG. Their localization is an essential variable that requires a set of conditions from which intergovernmental coordination is outstanding. This article outlines the basic technical and political elements for such coordination and analyses the latter in order to determine their advancement and limitations to fulfil their role in the case of the Mexican subnational governments.*

### *Key Words*

*Agenda 2030 Mexico, ODS localization in Mexico, Mexican municipalities, subnational Mexican governments, intergovernmental coordination in Mexico.*

## **Introducción**

La Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan la base de las políticas de desarrollo de prácticamente todos los países del mundo. Una de sus fortalezas es el importante rol que le atribuye a los gobiernos locales;<sup>1</sup> aunque para desempeñarlo eficazmente requieren ciertas condiciones. Entre ellas destaca una coordinación intergubernamental óptima. Este texto define los elementos técnicos y políticos básicos necesarios para dicha coordinación y analiza los segundos para determinar los avances y limitaciones que presentan en México para cumplir con su propósito, enfatizando la que debe existir entre los gobiernos subnacionales.

El texto se divide en cuatro apartados; el primero describe la evolución del enfoque de desarrollo, de mero crecimiento económico a la sostenibilidad. La segunda sección revisa la importancia de la coordinación, en distintos niveles, para la localización de los ODS. La tercera parte define los elementos técnicos y políticos básicos necesarios para la coordinación intergubernamental y analiza la situación de los segundos en el caso mexicano. La última sección presenta las conclusiones y reflexiones.

---

<sup>1</sup> Los gobiernos del mundo se pueden dividir en dos grandes grupos: nacionales y subnacionales. Los primeros son los gobiernos centrales o federales, los segundos son los demás ámbitos de gobierno que existen en cada país. Los gobiernos subnacionales, a su vez, se pueden clasificar en dos grupos. i) Regionales o intermedios, denominados estados, provincias, departamentos, intendencias, etc. ii) Locales, denominados municipios, alcaldías, cantones, localidades, corporación, etc. En este texto, acorde con la literatura internacional, se considera gobierno local exclusivamente a los municipios y alcaldías.

## **I. Del crecimiento económico al desarrollo humano**

La primera vez que se usó el desarrollo como término para describir a los Estados Unidos de América como país avanzado en relación con los países pobres, subdesarrollados, fue en el discurso inaugural del 20 de enero de 1949 del Presidente de los EE. UU., Harry Truman (Solaja, 2014). Esta etapa se caracterizó por su preocupación por la reconstrucción, la descolonización y la ayuda a los nuevos países independientes y pobres (Currie-Alder, 2016). En esta época, el desarrollo era considerado sinónimo de industrialización y su meta más importante era aumentar el ingreso para que la población pobre tuviera acceso a los bienes y servicios de las sociedades desarrolladas. Para ello se requería una mayor intervención del Estado en la economía a fin de afrontar las imperfecciones del mercado, convirtiéndose en líder del proceso de desarrollo (Rapley, 2007).

A mediados de los 70, los términos desarrollo, desarrollo económico y crecimiento era considerados como sinónimos. El desarrollo se medía en función del incremento en el producto interno bruto de los países (PIB), se asumía que sus beneficios percolarían desde los estratos más ricos a los grupos más pobres. En este periodo surgieron nuevos enfoques, diversos autores y organizaciones señalaron que el desarrollo implicaba más que solo crecimiento económico y cambios en la estructura productiva (Szirmai, 2005). Durante los 70 se hizo evidente que los países menos desarrollados se estancaron, incluso se deterioraron, en lugar de alcanzar los niveles de ingreso de los países ricos, y la brecha entre ellos se amplió. La crisis de la deuda en Latinoamérica y el colapso del sistema de planeación socialista en los 80 marcaron el fin del Estado interventor y el principio de un nuevo enfoque del libre mercado: el neoliberalismo.

Su premisa fue menos Estado y más mercado y el ajuste estructural su principal estrategia, ambas fueron diseminadas por el mundo durante los 80, aunque con el tiempo mostraron sus graves limitaciones. De acuerdo con la CEPAL, la población en pobreza en América Latina aumentó de 40.5% a 48.3% entre 1980 y 1990 (Ocampo, 2014, p.44). Entre las corrientes que expresaron la necesidad de buscar un concepto más amplio del desarrollo, la que más destacó durante esta década fue la del desarrollo sustentable. Este se definió como aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Este enfoque tiene una fuerte dimensión social y no solamente físico-natural, y se orienta a alcanzar un equilibrio con la naturaleza. Siempre vinculado con el abatimiento de la pobreza desde una óptica democrática en la que prevalezca una mayor y constante participación ciudadana en la toma de decisiones.

En la década de los 90 se fortalecieron enfoques alternativos. En particular, el trabajo de Amartya Sen tomó relevancia cuando la

Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el concepto de desarrollo humano (DH). Desde esta perspectiva, el crecimiento económico no es un fin sino un medio para mejorar la vida de las personas, es decir, los beneficios del crecimiento deben verse reflejados en la vida de la gente (Jahan, 2000). El objetivo del desarrollo no es tanto el crecimiento de la economía sino las condiciones en que se lleva a cabo la producción y los resultados que derivan de ella (Peet y Hartwick, 2009). El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) marcó un nuevo hito en la teoría del desarrollo cuando publicó el primer Reporte de Desarrollo Humano en 1990 con base en el trabajo de Sen. El DH es definido en un sentido amplio como:

El proceso que integra políticas económicas, culturales y sociales, armonizando el desarrollo económico y social, y permitiendo que la gente en situación desventajosa pueda participar completa y productivamente en la economía y en la sociedad; que amplía las oportunidades de trabajo y productividad, estimulando el autoempleo, el emprendedurismo y la micro, pequeña, mediana empresa; que promueve el acceso de todos a la educación, la información, la tecnología como medios esenciales para estimular la comunicación y fortalecer las capacidades de hombres y mujeres para participar en la vida civil, política, económica, social y cultural. (Canzanelli, 2001, p.23)<sup>2</sup>

Además de ofrecer una concepción más amplia del desarrollo, el primer Reporte sobre Desarrollo Humano aportó una nueva forma de medirlo: el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Desde entonces, el IDH se ha convertido en la principal metodología para medir el desarrollo en todo el mundo. Sus resultados son insumo para todos los sectores, a nivel mundial se ha convertido en un referente básico para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. La ONU organizó diversas cumbres mundiales entre 1990 y 1995 para delinear lo que se convertiría en la agenda global de desarrollo (Hulme, 2007). Reunidos en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2000, los representantes de 189 países firmaron la Declaración del Milenio (UN, 2000).

## **II. Agenda 2030 y localización de los ODS**

La Declaración del Milenio se concretó en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se propusieron desde la erradicación de la pobreza hasta la educación básica universal (ONU, 2018). Aunque los ODM tuvieron importantes avances, los resultados fueron muy asimétricos. En septiembre de 2015 tuvo lugar una cumbre especial para la adopción de la agenda de desarrollo post 2015. En ella se hizo la declaración “Transformando nuestro mundo –

<sup>2</sup> Las autoras son responsables de las traducciones libres del idioma inglés al español.

la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, que tomó el lugar de la Declaración del Milenio como base de la agenda global de desarrollo.

La Agenda 2030 se integra por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son 17 y se compone a su vez por 169 metas y 231 indicadores. Prácticamente todos los gobiernos del mundo han suscrito este acuerdo que parte del reconocimiento de que para lograr los ODS se requiere no solo de políticas nacionales, sino que es una tarea de acción colectiva internacional (UNDP, 2016a). La Agenda 2030 es considerada la columna vertebral para integrar y dar coherencia a todas las agendas de desarrollo del mundo. Después del ámbito global, el siguiente nivel de coordinación es el regional, lo que implica el análisis del impacto que las acciones de un país tienen en los países vecinos y viceversa (OECD, 2001). En África se logró que 53 países definieran de manera conjunta los cinco pilares prioritarios para su agenda post 2015. Los países de las cuatro regiones de África seleccionaron 12 de los ODS como prioridades para ser alcanzadas en un periodo de 15 años a partir de 2016 (Urama *et al.*, 2014).

Después de la coordinación entre países de una misma región, la siguiente escala es en el ámbito nacional. La Agenda 2030 requiere de la alineación de los planes de desarrollo de las distintas esferas de gobierno de cada país. Dicha coordinación debe llevarse a cabo de manera tanto vertical, entre los distintos ámbitos de gobierno, como horizontal, entre las diferentes regiones, estados y municipios. Esto implica una dinámica de relaciones intergubernamentales colaborativa, en la que el gobierno nacional y los subnacionales interactúen como pares con objetivos comunes que deben alcanzar con base en su sinergia. De esta forma, las políticas nacionales no deben ser las únicas que se adopten, los gobiernos subnacionales también deben ser capaces de aportar a las políticas que se implementan en todo el país.

Este tipo de coordinación se le denomina gobernanza multinivel y se define como el sistema de toma de decisiones para definir e implementar políticas públicas generadas a través de una relación colaborativa vertical (entre distintos niveles de gobierno,) u horizontal (en el mismo nivel, entre secretarías o gobiernos locales), o ambas. La eficacia de este tipo de arreglos depende tres condiciones: i) el principio de subsidiariedad, ii) respeto por la autonomía local y c) lealtad mutua, confianza y diálogo entre los actores (GTF, 2017). La OCDE denomina a este proceso planeación integral para el desarrollo (Urama *et al.*, 2014) y para que funcione requiere de importantes cambios. Uno de los más importantes es transformar los esquemas de coordinación intergubernamental, generalmente verticales y centralizados.

El trabajo conjunto de todas las esferas de gobierno no es suficiente para lograr las metas de la Agenda 2030, en el centro de ella está la participación de la sociedad civil. Para ello es necesario buscar

mecanismos eficaces para la participación ciudadana y promover esquemas de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno. La experiencia de los países africanos muestra que los factores que propician arreglos más eficaces de coordinación horizontal y vertical son: enfoques coordinados para la planeación e implementación, acceso a información, espacio para la participación de todos los actores, empoderamiento de las comunidades para implementar acciones prioritarias, aplicación del principio de subsidiariedad y construcción de capacidades en el nivel comunitario (Urama *et al.*, 2014).

La evaluación de los resultados obtenidos por los ODM mostró que, si bien fueron de gran ayuda para definir las prioridades mundiales y las metas que se deseaba lograr, no hubo claridad sobre quiénes debían actuar para lograr esos propósitos y cómo obtendrían los recursos para hacerlo (UCLG, 2012). Los ODM fueron diseñados exclusivamente por funcionarios de la ONU, sin incluir a los actores que debían ofrecer su visión para su cumplimiento (Kumar *et al.*, 2016) y uno de esos actores fueron los gobiernos locales. La forma en que se definieron los ODS fue distinta, para su diseño se adoptó un largo e incluyente proceso consultivo. Mientras los ODM dependieron esencialmente de las acciones de los gobiernos nacionales, los ODS dependen de la coordinación eficaz de todas las esferas de gobierno, y los gobiernos locales tienen un papel estratégico en esta misión (Reddy, 2016).

Un estudio sugiere que cerca de 65% de las 169 metas de los ODS solo puede ser alcanzado con la participación de los actores locales (Schreiber, 2016). Dado su importante papel en la Agenda 2030, se considera indispensable localizar los ODS. La “localización” de los ODS se refiere a que estos sirvan como marco para la política de desarrollo local y a la forma en que las políticas de los gobiernos estatales y municipales pueden contribuir a lograrlos (Kanuri *et al.*, 2016).

“Localizar” es el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho (p.16)

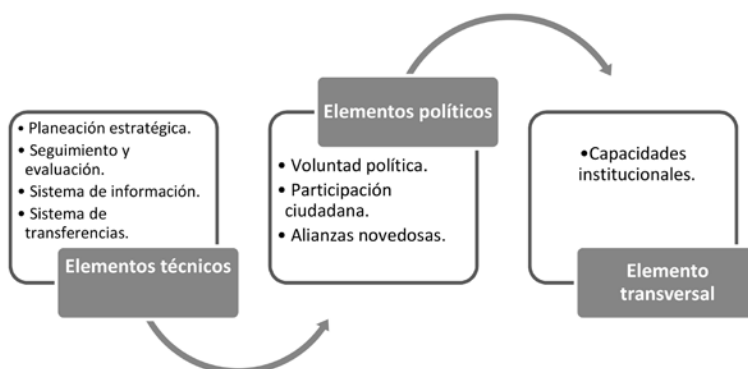
### **III. Coordinación intergubernamental para localizar los ODS**

Los gobiernos locales no deben ser considerados simples implementadores de la Agenda 2030, son tomadores de decisiones estratégicos para lograr los ODS. Sin embargo, no podrán cumplir con dicho papel sin una coordinación óptima entre todas las esferas de gobierno. Ello requiere la creación de mecanismos intergubernamentales en los que participen todos los ámbitos de gobierno y actores sociales y económicos que puedan colaborar en la implementación de los ODS a nivel nacional, estatal y municipal. Lo anterior debe ir acompañado de legislación que garantice la aplicación sistemática de los ODS, así

como su seguimiento y progreso. Asimismo, es útil la conformación de una comisión de seguimiento de los ODS en los congresos nacionales y subnacionales (UNDP, 2016b).

El diagrama 1 resume una propuesta de los elementos básicos de gestión con que deben contar estados y municipios para una coordinación más eficaz que apoye la localización de los ODS. Estos se dividen en tres grupos, el primero es el de los elementos técnicos que están vinculados a modelos, métodos, procedimientos, sistemas tecnológicos y gestión del conocimiento. El segundo es el de los elementos políticos, que se refieren a la vinculación y asociación que los distintos gobiernos establecen con otros gobiernos de su mismo ámbito o de otro distinto, con su población, con los sectores privado y social, con la academia, así como con otros actores nacionales e internacionales. Por último, las capacidades institucionales son un elemento transversal ya que se requieren tanto para la gestión técnica como para la política.

**Diagrama 1. Elementos de gestión para una coordinación intergubernamental que apoye la localización de los ODS**



Fuente: elaboración propia.

### 3.1 Elementos técnicos

Las distintas esferas de gobierno deben procurar la alienación de sus planes de desarrollo con las Agenda 2030. Todos esos planes deben contar con las características necesarias para un adecuado diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y programas para el desarrollo. La participación de todos los actores debe canalizarse a través de arreglos formales que estimulen la cooperación entre individuos y grupos. Esta participación no debe limitarse a la etapa de planeación, también deberá estar presente en el seguimiento y la evaluación para la rendición de cuentas (SDSN, 2015).

Los planes deben tener un enfoque estratégico que incluya escenarios futuros que permitan tener un menor grado de incertidumbre, construir resiliencia organizacional y procurar flexibilidad a la agenda de desarrollo en un contexto de continuos cambios globales (GCPSE y UNDP, 2016). Esto significa que la planeación, desde la nacional hasta la municipal, debe tener un enfoque de largo plazo. Independientemente de la duración de cada gobierno, se recomienda considerar un periodo de por lo menos 15 años. Los planes deben estar basados en diagnósticos actuales, precisos y confiables que permitan determinar cuáles ODS se seleccionarán como prioritarios en cada país, región y municipio (SDSN, 2015). Los objetivos deben ser cuantificables, con metas claramente definidas y con líneas base que permitan dar seguimiento y evaluar las políticas y programas de desarrollo con base en un conjunto de indicadores.

Los sistemas de seguimiento y evaluación son fundamentales para mejorar la acción del gobierno. El seguimiento o monitoreo sirve para recoger evidencia sobre el proceso de implementación de las políticas derivadas de los planes de desarrollo. Lo cual incluye “la adquisición/provisión de los insumos necesarios, la producción de los bienes y servicios intermedios y finales previstos en el diseño del programa, y la calidad y oportunidad de todos los procesos productivos necesarios” (Bertranou, 2019, p.156). La evaluación es un proceso sistemático, y lo más objetivo posible, de un proyecto, programa o política que ha concluido o que sigue operando, cuyo objetivo es determinar la relevancia del cumplimiento de sus objetivos, eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad (IOB, 2009).

Este componente requiere que exista un área de gestión específica para realizar las funciones de seguimiento y evaluación. La labor de esta debe estar sustentada en un sistema en línea que concentre los datos de los bienes, obras y servicios de todas las áreas: insumos, procesos y productos, así como los de los indicadores y líneas base que se diseñaron y definieron durante el proceso de planeación. Dicho sistema debe ser transparente no solo para todas las áreas de la gestión municipal, sino también para la ciudadanía. El área de seguimiento y evaluación debe contar con metodologías, recursos financieros y capital humano con las cualificaciones idóneas para realizar su trabajo (BID, 2011). Para que estos sistemas de seguimiento y evaluación cumplan con su objetivo es necesario que estados y municipios usen indicadores, criterios y metodologías lo más homogéneos posible.

No se puede dar seguimiento y evaluar sin contar con evidencia, datos e investigación de calidad (GCPSE y UNDP, 2016). Las decisiones sobre los ajustes necesarios para corregir la implementación de políticas y determinar las reformas que sean necesarias a la luz de los resultados obtenidos, deben tomarse con base en información actualizada, precisa y confiable. Para ello es necesario contar con un

sistema integral de información que sea accesible para todas las áreas de la gestión local, así como para el público en general. Los gobiernos locales deben contar con datos desagregados por criterio geográfico y segmentos sociales con el fin de asignar recursos con base en necesidades, dar seguimiento a los avances y promover la rendición de cuentas.

La recolección de datos es un área para la coordinación multinivel en la que las distintas instancias que colectan y procesan datos e información deben procurar apoyar a los gobiernos municipales con el nivel de desagregación óptimo para que puedan ser de utilidad para la toma de decisiones, seguimiento y evaluación. Ello incluye la valoración de las brechas existentes de datos y estadísticas, así como el establecimiento de un área estadística específica para los indicadores que se adopten (UNDP, 2016b).

Las decisiones de los gobiernos municipales en materia de inversión en infraestructura social y económica determinan condiciones básicas para mejorar la vida de su población, base de varios de los ODS. El desempeño de los municipios en esta arena depende de múltiples variables, como el diseño de las transferencias que reciben de otros ámbitos de gobierno, su capacidad de generar ingreso propio, los mecanismos que usan para el financiamiento de bienes y servicios, el acceso al mercado de deuda y sus mecanismos de rendición de cuentas. De todas ellas, la que determina en mayor medida la gestión financiera local es la forma en que funcionan los arreglos fiscales intergubernamentales. De ahí la necesidad de revisar los sistemas de transferencias a través de los cuales los gobiernos subnacionales reciben recursos del gobierno nacional.

Estos mecanismos deberían estimular el aprovechamiento de las fuentes de ingreso propio e inducir patrones de gasto enfocado en la inversión para el desarrollo. Ello incluye la acción de la autoridad local para que todos los miembros de la comunidad, incluidas las empresas, paguen los tributos que les corresponde (GTF, 2016). Existe evidencia de que los efectos de la descentralización fiscal tienen mayor impacto en el desarrollo humano cuando se vinculan al esfuerzo del gobierno para recaudar sus propios impuestos (Habibi *et al.*, 2003). Respecto al gasto, los ayuntamientos pueden adoptar una estrategia más eficaz si involucran a su comunidad en la determinación de las prioridades de inversión. Las personas conocen mejor sus necesidades y pueden ayudar a sus autoridades en la focalización del gasto para el desarrollo.

Entre las acciones más importantes para localizar los ODS destaca la creación y fortalecimiento de capacidades institucionales para un aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles, resultados más eficaces y mayor impacto. Los gobiernos locales son considerados como la mejor instancia para aterrizar políticas y recursos que realmente puedan contribuir a los objetivos de la Agenda 2030 a través



de políticas acordes con su contexto específico. Lamentablemente, la evidencia muestra que, en la mayor parte de los países de América Latina, los procesos de descentralización no los han dotado de las capacidades necesarias para llevar a cabo estas funciones de manera óptima (Grin, *et al.*, 2019).

Las capacidades no solo se refieren a conocimientos o habilidades técnicas, también se requieren capacidades para la gobernanza, es decir, aquellas que ayudan a los actores gubernamentales a concertar y trabajar de manera conjunta con la población y los sectores privado y social. La creación y fortalecimiento de capacidades de estados y municipios no solo requiere de la sinergia entre ellos y el gobierno nacional, sino también con las empresas, la academia y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Ello implica el diseño y operación de una política permanente, sistemática y de largo plazo, que involucre el apoyo de actores nacionales e internacionales y cuyos resultados sean monitoreados y evaluados a través de sistemas que sean transparentes para toda la población. Este se considera un componente transversal porque no solo los entes gubernamentales requieren capacidades para desempeñar su papel en la Agenda 2030; como se verá a continuación, los demás actores también las necesitan.

### *3.2 Elementos políticos*

Más allá de los componentes técnicos, la base de la coordinación intergubernamental es la voluntad política de las autoridades y funcionarios para trabajar con otros actores gubernamentales y de los sectores social y privado. De poco sirve un plan de desarrollo que ha sido elaborado sin la participación de la población. La planeación no es solo un proceso técnico, es también un proceso político que debe ser incluyente y participativo. Ello implica la corresponsabilidad de la sociedad, como agente de su desarrollo que tiene tanto derechos como obligaciones. Por lo tanto, debe involucrarse no solo en la toma de decisiones, sino también en el seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno. Las políticas federales y estatales aterrizan en el ámbito municipal, por lo que este último puede tener un rol destacado, junto con su población, para procurar que las políticas diseñadas en el centro o en la capital de la entidad apoyen eficazmente los ODS en su comunidad.

Las alianzas para lograr los ODS buscan el aprovechamiento de recursos tales como conocimiento, experiencia, tecnología y fondos para ampliar los resultados e impacto de las políticas para el desarrollo de las distintas esferas de gobierno con base en el trabajo coordinado. Las instituciones académicas y OSC especializadas en temas de desarrollo pueden jugar un importante papel en el diseño de metodologías sólidas para el seguimiento y la evaluación de las agendas de desarrollo, tanto en el ámbito local como en el estatal. Estos procesos deben contar

con la participación de representantes de los tres sectores. En América Latina, hay una clara tendencia de la sociedad civil para involucrarse en el monitoreo de la Agenda 2030 a través de mecanismos como observatorios ciudadanos, mesas público-privadas, plataformas virtuales para el monitoreo en línea, entre otras (Leyton *et al.*, 2017). Para cumplir su rol, al igual que los gobiernos, los actores privados y sociales también requieren capacidades institucionales.

Es fundamental generar nuevas alianzas a través de distintas formas de asociación en las que participen actores públicos, privados y la propia comunidad (GTF, 2016). El financiamiento del desarrollo local muestra claramente la necesidad de esquemas de gobernanza multinivel en los que los distintos ámbitos de gobierno y actores sociales y económicos apoyen la gestión de los ayuntamientos para localizar los ODS. El mejor ejemplo es el financiamiento, que rebasa completamente las capacidades de los gobiernos locales y estatales, e incluso las de los gobiernos nacionales. Se calcula que el monto necesario para financiar los ODS en los países en desarrollo es de aproximadamente 4 billones de dólares anuales (UNCTAD, 2018, p.2). Hasta 2019, solo se invertían 1.4 billones, lo cual significa una brecha anual de 2.5 billones de dólares (Bendersky, 2019).

Se estima que la región de América Latina y el Caribe recibe 71 mil millones de dólares de financiamiento para el desarrollo y que su brecha es de 650 mil millones. Esto quiere decir que por cada dólar que se invierte en los ODS, es necesario aportar 5 o 6 dólares más que provengan de otras fuentes, principalmente privadas (Ibid.). Las alianzas pueden crearse en función de distintos recursos, no solo financieros. Estos pueden ser elaboración de estudios técnicos, realización de eventos, creación o fortalecimiento de capacidad institucional, creación de redes, entre otros (Clough, 2019). Las responsabilidades deben quedar claramente señaladas y la forma en que la iniciativa se va a adaptar al contexto local debe ser determinada desde el principio. En los municipios más vulnerables la comunicación con los actores locales debe ser intensiva, así como la construcción y fortalecimiento de sus capacidades (Beisheim y Ellersiek, 2017).

La revisión de los elementos de coordinación intergubernamental para localizar los ODS servirá de marco para examinar la situación que existe actualmente en México en relación con los elementos técnicos de estados y municipios.

### **III. Coordinación intergubernamental y localización de los ODS en México**

#### *3.1 Coordinación desde el gobierno federal*

México fue uno de los 189 países que suscribió la Declaración del Milenio, en septiembre de 2000 e incorporó los ODM a su agenda de

gobierno. En 2006 se reformó la Constitución federal para dotar de autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo que fortaleció su independencia para generar datos e información confiables. En 2015, México firmó la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible y ese mismo año se creó el Comité Técnico de los ODS presidido por la Oficina de la Presidencia de la República con el fin de coordinar los trabajos para generar y actualizar la información requerida para su cumplimiento. En 2017 se estableció el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CNADS) y existe una plataforma en línea que integra y difunde los indicadores ODS en México: Agenda 2030.mx.

Hasta la administración 2019-2024, la Oficina de la Presidencia ha liderado la implementación de la Agenda 2030 en el país. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo de dicho gobierno no la menciona, existe una estrategia nacional para su implementación (PR, 2019). De acuerdo con este documento, entre los seis ejes de trabajo del Consejo Nacional, el tercero es “Orientar el trabajo de los Consejos Estatales de la Agenda 2030” con el objetivo de “Fortalecer técnica y operativamente a los OSI [órganos de seguimiento e instrumentación] para que promuevan una planeación estatal para el desarrollo sostenible que sea innovadora, incluyente y participativa. De igual forma, mejorar su capacidad de captar y manejar los recursos de manera eficiente, en colaboración con otros actores” (Id., p.19).

El cumplimiento de este objetivo descansa en tres actividades principales: i) brindar acompañamiento en la operacionalización de los órganos de seguimiento e implementación (OSI), establecer mecanismos de seguimiento al trabajo de los OSI y iii) fortalecer el vínculo de la Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO) con el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Id.). El sexto eje es “Mantener un enfoque territorial e implementar en los municipios (sic)” para “Promover el desarrollo sostenible, la movilidad social y la autosuficiencia de los municipios prioritarios mediante el codesarrollo de modelos y estrategias de intervención con potencial de escalabilidad, que aumenten la productividad y calidad de vida de las comunidades” (Id., p.20). Las principales actividades para lograr este objetivo son: i) desarrollar protocolos y modelos de intervención del Laboratorio de Pobreza, ii) vincular actores y fondos a nivel local y iii) identificar y promover casos emblemáticos de colaboración a nivel local (Id.)

El espacio en el que los gobiernos subnacionales coordinan sus trabajos en torno a la Agenda 2030 con el gobierno federal es la Comisión para el Cumplimiento de la Agenda 2030 de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). A través de dicha Comisión, “las entidades federativas pueden intercambiar experiencias y coordinar acciones para integrar la Agenda 2030 en los Planes Estatales de

Desarrollo y sus programas derivados, implementar políticas públicas alineadas con el cumplimiento de los ODS, y desarrollar mecanismos estatales de monitoreo y seguimiento” (Id., p.21). Cada entidad debe crear su OSI en el que deberá incorporarse la participación de los gobiernos municipales, los tres órganos de gobierno estatal, el INEGI, la academia y los sectores privado y social.

Este andamiaje institucional muestra algunas limitaciones importantes. La primera de ellas es el hecho de que el principal vehículo de coordinación entre la federación y los gobiernos subnacionales es una comisión de la CONAGO. La pertenencia a esta organización depende de la voluntad de cada gobernador, no existe ninguna ley que los obligue a ser miembros. Desde su creación en 2002, ha habido distintos periodos en los que no todos los gobernadores han pertenecido a ella. Esta organización está basada en la voluntad política de cada participante y sus reglas de funcionamiento son decididas por ellos mismos. No está contemplada en la constitución federal, pero con el tiempo ha logrado ser reconocida como foro de negociación entre los gobiernos estatales y la federación.

Hasta agosto de 2020, en ella se agrupaban los 31 gobernadores y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, pero en septiembre de ese mismo año 10 de ellos decidieron abandonarla: Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas. Al no pertenecer a ella, estas 10 entidades quedan fuera del principal mecanismo de coordinación para la Agenda 2030 con el gobierno federal. En los siguientes años es tan probable que estos estados regresen a la CONAGO, como que otros salgan de ella. Como puede apreciarse, es poco conveniente utilizar una organización tan politizada para gestionar una política pública ya que se pone en riesgo la continuidad en la coordinación de esfuerzos entre federación y entidades.

Por lo que respecta a la participación de los gobiernos municipales, en el Consejo Nacional se contempla que, de sus 37 integrantes, cinco serán gobiernos municipales pertenecientes a la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). La legitimidad de la representación de la CONAMM puede ser aún más controversial que la de la CONAGO, ya que la Conferencia se compone por los miembros de tres asociaciones municipales: la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C. (AALMAC) y la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC). Todas ellas son asociaciones vinculadas a partidos políticos que no agrupan a la totalidad de las autoridades municipales del país.

A continuación, se analizará la situación de los estados y municipios mexicanos en relación con los elementos técnico de gestión para una coordinación intergubernamental que apoye la localización de los ODS.

### *3.2 Los gobiernos estatales*

Hasta 2019, solo en siete estados, los ejes rectores de sus planes de desarrollo estaban alineados con los ODS y solo en cinco entidades había alineación entre los programas, políticas públicas, ejes transversales u objetivos de los planes con los ODS. La alineación de las estrategias del plan de desarrollo en el nivel de ODS y de metas solo lo tenía el Estado de México (PNUD, 2019, p.21). En 2020, de las 32 entidades federativas del país, en nueve sus planes estatales de desarrollo no tenían alineación o referencia a la Agenda 2030 o a los ODS: Baja California Sur, Campeche, Colima, Ciudad de México, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora. Llama la atención que haya gobiernos estatales que fueron electos después de la declaración de la Agenda 2030 en 2015, y a pesar de eso no la incorporaron en sus planes de desarrollo, como es el caso de Colima, Guerrero y Querétaro. Esta información sugiere que la alineación entre las agendas de los gobiernos estatales y la Agenda 2030 tiene debilidades.

Otro elemento es la participación inclusiva de actores de todos los sectores a través de mecanismos formales. Para que esta participación tenga incidencia, todos los miembros de estos mecanismos deben tener el mismo estatus, considerando que la opinión del gobierno es tan valiosa como la de la sociedad civil o la de la academia. Sin embargo, en la mayor parte de los OSI estatales, los actores que no pertenecen al gobierno del estado no tienen ni voz ni voto en la toma de decisiones de estos órganos. Los OSI “son los encargados de realizar diagnósticos y coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030 en el ámbito local. Tienen la especificidad de servir como instancia de vinculación entre los diferentes actores locales” (Id., p.15).

El cuadro 1 muestra que los representantes de los gobiernos municipales tienen voz y voto solo en ocho estados, los actores de la sociedad civil tienen esas facultades solo en siete entidades; mientras que los del sector privado las tienen únicamente en seis. Los representantes de la academia pueden opinar y votar en ocho estados y la oficina del INEGI solo tienen esas facultades en cinco entidades. Yucatán es el único estado en donde todos los actores tienen el derecho de ser escuchados y votar. En las 21 entidades que no aparecen en el cuadro, ninguno de estos actores tiene la posibilidad de opinar o votar.

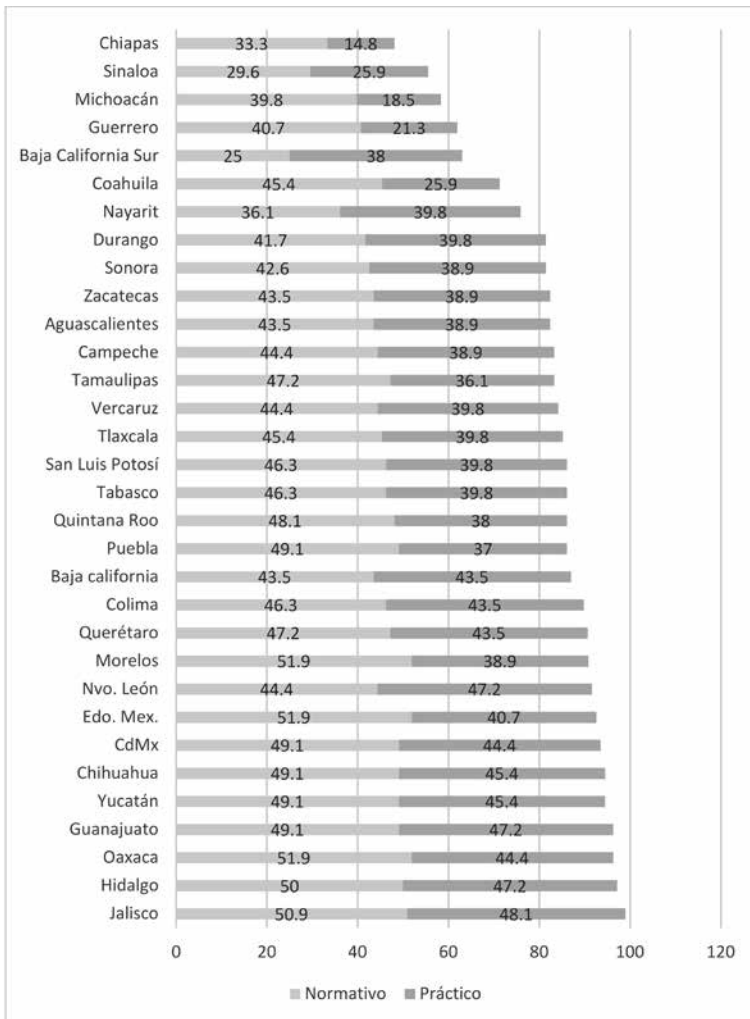
**Cuadro 1. Actores con voz y voto en los OSI estatales**

Entidad Federativa	Municipios	Sociedad Civil	Sector privado	Academia	Oficina INEGI
Baja California Sur	X				
Chihuahua	X				X
Coahuila	X				
Colima	X	X		X	X
Guanajuato	X	X	X	X	
Jalisco		X		X	X
Michoacán	X	X	X	X	
Morelos		X	X	X	
Nuevo León		X	X	X	
San Luis Potosí	X		X	X	X
Yucatán	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2019, p.19.

De acuerdo con el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), las entidades federativas han mostrado avances sustantivos en el fortalecimiento de sus elementos de monitoreo y evaluación (2019). Aunque los resultados son positivos en general, las calificaciones obtenidas por cada entidad muestran claramente las brechas que aún existen entre ellas. Desde que se realizó el primer diagnóstico en 2011, Ciudad de México, Estado de México, Oaxaca, Guanajuato, Jalisco y se han mantenido entre los estados mejor calificados; mientras que Baja California Sur y Chiapas se han mantenido en el grupo de menos avance. En 2019, la brecha entre la mejor calificada, Jalisco, y la peor, Chiapas, fue de 50.9 puntos porcentuales (gráfica 1).

**Gráfica 1. Índice de monitoreo y evaluación según entidad federativa 2019**



Fuente: CONEVAL, 2019, p.9.

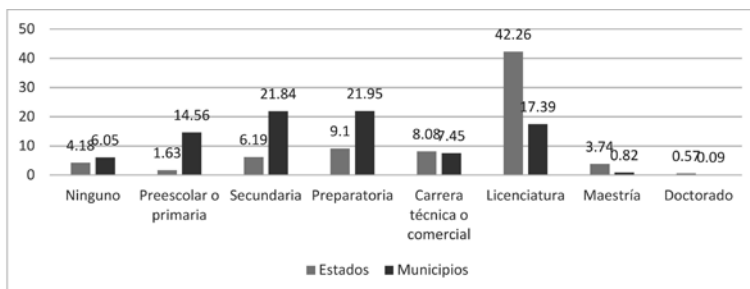
El diagnóstico considera dos componentes que son transversales. El normativo, que analiza la existencia del marco jurídico con que debe contar cada estado para definir el qué y el cómo deben realizarse las actividades de monitoreo y evaluación. El componente práctico examina en qué medida los ejercicios de monitoreo y evaluación señalados por la normatividad son puestos en práctica. Destaca el hecho

que el promedio de calificación en el componente normativo es más alto, 86%, que el práctico, 79.7% (Id., 2019, p.44). Lo cual indica que avanza más la creación de leyes sobre el tema que la puesta en práctica de las actividades. Todos los estados cuentan con leyes que establecen la evaluación de la política y programas sociales, los lineamientos para realizarla, publicarla y dar seguimiento a sus resultados. No obstante, hay cinco estados en donde no se realizaron evaluaciones y en siete se ignoraron las recomendaciones derivadas de las evaluaciones (Id., p.66).

Otro dato interesante del diagnóstico es que solo 13 entidades realizaron ejercicios para identificar un problema social y sus dimensiones, analizar sus causas, y generar propuestas de acciones (Id., p.73). Chiapas y Guerrero son los únicos estados que no elaboran indicadores de gestión, a pesar de que disponen de una ley que lo señala. En el caso de Chiapas, dejó de actualizar sus indicadores en 2017 (Id., p.77). En materia de datos abiertos, solo nueve estados cuentan con indicadores, metas y resultados en formatos de uso generalizado (Id., p.86). Los portales de 26 gobiernos estatales cuentan con información relacionada con indicadores de gestión o de resultados, pero solo en 14 se encontraron archivos completos y sin estar dañados (Id., p.87).

De acuerdo con datos del INEGI, 73% de los servidores públicos que trabajan en las administraciones públicas estatales tienen un contrato permanente y/o están sindicalizados; mientras que 23% son empleados de confianza (2019). Esto significa que la mayor parte de la burocracia estatal tiene estabilidad en el empleo, lo que es un factor importante para la profesionalización. Sin embargo, esto debería verse complementado con procesos rigurosos de selección y evaluación de su desempeño, sobre lo cual se carece de información. La información disponible muestra que 47% de los servidores públicos estatales tiene un nivel educativo de licenciatura o posgrado; mientras que 29% están entre carrera técnica y sin estudios (gráfica 2).

**Gráfica 2. Nivel de escolaridad de los servidores públicos de gobiernos estatales y municipales**



Fuente: Elaboración propia con base en CEAP, 2019.



En relación con el financiamiento del desarrollo, cálculos con base en datos del INEGI muestran que los gobiernos estatales tienen un elevado grado de dependencia de la bolsa federal. Entre 1990 y 2019, 79% de su ingreso total, en promedio, provino de las transferencias federales, mientras que obtuvieron solo 8% de fuentes de ingreso propio (2020a). En materia de gasto, las entidades dedicaron 29%, en promedio, del total de su presupuesto a gastos administrativos y solo 8% a inversión durante el mismo periodo. El rubro de sueldos y salarios representó 82% en promedio, del total del gasto administrativo (Id.).

En la siguiente sección se analizará la situación de los gobiernos municipales en relación con sus elementos técnicos.

### *3.3 Los gobiernos municipales*

No existen datos para determinar en qué medida los planes municipales de desarrollo están alineados con la Agenda 2030. Sin embargo, el censo más reciente sobre gobiernos municipales ofrece datos de 2018 que arrojan luz sobre los ejes rectores de sus planes de desarrollo: 83% de ellos contemplaban el desarrollo social, 75% el desarrollo económico y 63% el desarrollo urbano. El tema de sustentabilidad solo formaba parte de los ejes rectores del 51% de los municipios y solo 50% incluían la conservación y la mejora ambiental (INEGI, 2020b). Hasta 2018, más de 400 ayuntamientos de Chiapas, Coahuila, Colima, el Estado de México y Tlaxcala, entre otros, habían empezado a organizar la creación de sus OSI, aunque solo poco más de 100 lograron concretar su instalación (PNUD, 2019, p.13).

En relación con la participación de actores de todos los sectores en la planeación local, datos de 2018 indican que 30% de los ayuntamientos no contaban con un comité de planeación para el desarrollo municipal. Además, 80% de las administraciones municipales dijeron tener espacios para la participación ciudadana, pero en solo 52% de todos los municipios sus planes de desarrollo tenían un eje rector sobre este tema. A ello se suma que en solo 15% de todas las administraciones municipales existía un área administrativa dedicada a su gestión. Los municipios de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit y San Luis Potosí sobresalieron porque todos ellos contaban con mecanismos de participación ciudadana, mientras que, en Yucatán, Chiapas, Oaxaca y Durango, menos de 70% de sus municipios los tenían (INEGI; 2020b).

En general, la gestión municipal en temas nodales para la localización de los ODS muestra un panorama preocupante. En 2018, solo 16% de los ayuntamientos afirmó tener un plan o programa de desarrollo urbano y 45% dijo tenerlo en proceso de integración. En el caso del plan en materia ambiental, 9% de los municipios del país declararon tenerlo y 48% afirmó que estaba en proceso de integración; solo 21% contaba con atlas de riesgos. Otro instrumento importante, y de muy

alto impacto para los ODS, es el plan de mejora de servicios públicos, el cual solo lo tenía 10% de los gobiernos locales del país, aunque 46% afirmó tenerlo en proceso de integración. En materia de desarrollo económico, 9% de las administraciones locales dijeron tener un plan al respecto y 47% declararon que estaba en proceso de integración. Casi 40% de los municipios dijeron realizar actividades de planeación urbana y únicamente 31% actividades de ordenamiento territorial (Id.).

El cuadro 2 muestra el porcentaje de gobiernos locales que contaban con herramientas básicas para gestionar esos planes o programas.

**Cuadro 2. Porcentaje de gobiernos locales con herramientas básicas de gestión en planes o programas**

Plan o programa	% de gobierno locales cuyos planes cuentan con			
	Objetivos	Metas	Indicadores de gestión	Indicadores de desempeño
De desarrollo	39	58	50	48
Desarrollo Urbano u homólogo	14	13	10	10
Desarrollo Económico u homólogo	8	7	7	6
En materia Ambiental u homólogo	8	8	7	6
De Mejora de Servicios Públicos u homólogo	9	8	7	7

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020b.

En relación con la coordinación entre estados y municipios, solo 8% de estos últimos dijo realizar acciones con el gobierno estatal para planear y ejecutar estrategias generales para impulsar acciones que garantizaran un desarrollo urbano sustentable. El mismo porcentaje afirmó colaborar con el gobierno de su entidad para la emisión de programas y proyectos en materia de infraestructura (INEGI, 2020b). Los datos muestran limitaciones sustanciales en los elementos técnicos que los municipios necesitan para coordinarse efectivamente con los gobiernos estatales a fin de localizar los ODS. Parte de la explicación se encuentra en la calidad del marco jurídico que regula la planeación del desarrollo local.

Un estudio encontró que, aunque todas las leyes de planeación de los estados señalan algunos elementos de planeación estratégica, solo 10 de ellos incluyen indicadores de gestión y evaluación en los planes municipales. Durango es la única entidad cuya legislación estipula que es necesaria una visión de largo plazo, así como metas para distintos periodos de ejecución (Gómez, 2017, p.1173). En relación con la participación ciudadana, pocas constituciones estatales señalan su relevancia en la planeación municipal. En 10 estados, las constituciones hacen referencia a la participación ciudadana solamente en los planes de desarrollo estatal. Las leyes orgánicas municipales establecen la creación de los comités de planeación del desarrollo municipal (COPLADEMUN) para incorporar la participación ciudadana, pero no determinan cómo será el proceso para hacerla operativa (Id.).

Otro factor importante para explicar la situación de las administraciones municipales es su capital humano. En 2018, del total de servidores públicos municipales, 31% tenía contrato permanente o estaba sindicalizado, mientras que 51% eran empleados de confianza (INEGI, 2020b). Esto significa que dos terceras partes de la burocracia local serán desplazados cuando se elijan nuevos ayuntamientos en sus respectivos estados. Tradicionalmente, los empleados de confianza son personas que obtienen un puesto por su vínculo al grupo político del presidente municipal, sin importar si cuentan con las cualificaciones necesarias para realizar su labor. De la misma manera, permanecen en su encargo sin que su desempeño sea evaluado. La gráfica 2 muestra que menos del 18% de los burócratas municipales tienen estudios de licenciatura, mientras que 66% de ellos tienen estudios entre preescolar/primaria y carrera técnica o comercial (CEAP, 2019).

Un hecho alentador es que, en 2012, el Instituto Hacendario del Estado de México, en coordinación con el gobierno estatal, inició el proceso de certificación de competencias para puestos estratégicos de la gestión municipal, como los tesoreros y contralores. Con los años, el requerimiento de certificación de servidores públicos municipales se ha incorporado en la legislación de otros 10 estados: Hidalgo, Chiapas, San Luis Potosí, Chihuahua, Coahuila, Colima, Nayarit, Sonora, Puebla and Guanajuato. Lo que significa que casi en mil municipios se ha adoptado esta corriente de profesionalización para distintos cargos de la administración local.

Finalmente, por lo que hace a los mecanismos de coordinación intergubernamental para el financiamiento del desarrollo, los arreglos institucionales actuales son claramente ineficaces. Al igual que los gobiernos estatales, los municipales obtienen la mayor parte de su ingreso a través de las transferencias federales. Datos del INEGI muestran que entre 1990 y 2019, los ingresos por concepto de transferencias federales han representado en promedio 64% del total de los ingresos municipales, mientras solo 25% proviene de sus ingresos propios. El

patrón de gasto municipal tiene los mismos problemas que el de los estados, el rubro más alto de gasto es el del presupuesto administrativo al que han dedicado 55% del total de sus egresos como promedio, entre 1990 y 2019. Durante el mismo periodo, el gasto de inversión solo ha recibido en promedio 24% del egreso total; en contraparte, dedicaron 33% para sueldos y salarios. Este último concepto representa 60% del total del gasto administrativo (INEGI, 2020a).

### **Conclusiones**

La concepción del desarrollo a principios de la tercera década del siglo XXI está plasmada en la Agenda 2030 y sus 17 ODS. Como se revisó en este texto, dicha concepción es amplia, incluyendo no solo elementos económicos, sino también sociales, políticos, culturales y ambientales. Esto ha planteado enormes retos para la hechura de políticas públicas de todos los países y ámbitos de gobierno del mundo, ya que su gestión es mucho más compleja. Uno de los elementos nodales para lograr políticas más eficaces y eficientes es la coordinación que debe existir entre los países y regiones del mundo, y entre las esferas de gobierno de cada nación. La Agenda 2030 reconoce ampliamente el papel que tienen los gobiernos municipales para que los ODS se localicen en beneficio de toda la población. La localización de los ODS es pues una meta fundamental que requiere de una serie de condiciones entre las que destacan la coordinación intergubernamental.

Este texto ha definido los elementos técnicos y políticos que los gobiernos estatales y municipales necesitan para coordinarse efectivamente a fin de localizar los ODS en México. Mientras la gestión de los elementos políticos es objeto de estudio de la ciencia política, este trabajo se ha enfocado en analizar los elementos técnicos de la gestión pública. La evidencia muestra que los mecanismos empleados para la coordinación de la Agenda 2030 entre la federación, los estados y los municipios tienen serias limitaciones. Los organismos involucrados no garantizan la representación de todos los estados y municipios, dado que por su propia naturaleza su funcionamiento es más político que técnico. Además de que, por el mismo motivo, su integración no es estable. En el ámbito estatal, lo que debería ser la base de las políticas para los ODS, los planes de desarrollo, no presenta una vinculación clara con la Agenda. A ello se suma que, en la mayor parte de las entidades, los mecanismos de coordinación con municipios y otros actores sociales y económicos son excluyentes, verticales y centralizados.

Los marcos jurídicos y las acciones estatales en materia de monitoreo y evaluación han avanzado mucho en la última década. Sin embargo, aún existe una brecha entre lo que señalan las leyes y su puesta en práctica. Los datos presentados también muestran que la información disponible en portales de Internet es aún muy limitada. El

perfil del capital humano de la burocracia estatal tiene la ventaja de que en su mayoría cuenta con estabilidad en el empleo, pero menos de la mitad posee un grado universitario. Esto sugiere que su contratación y permanencia en la administración pública sigue obedeciendo a factores políticos y no meritocráticos, lo que índice directamente en la calidad de su desempeño. El financiamiento de las políticas estatales exhibe un panorama crítico. La enorme dependencia de los estados respecto de la bolsa federal les da poco margen para adaptar esos fondos a las necesidades específicas de cada entidad y sus municipios, indispensable para la localización de los ODS. A ello se suma, que su patrón de gasto dedica solo una tercera parte a la inversión de lo que canaliza a lo administrativo.

La información disponible para los municipios muestra que algunos de los temas nodales para los ODS como sustentabilidad y medio ambiente no están contemplados en la mitad de los planes de desarrollo de los ayuntamientos del país. Los datos sugieren que, aunque la mayor parte de las administraciones municipales tienen mecanismos para la participación de otros actores, esto es más un requisito legal que un factor con incidencia real en su gestión. La gran mayoría no la contempla como eje rector en sus planes de desarrollo ni tiene un área administrativa para incorporarla en su quehacer. Lo mismo pasa con instrumentos fundamentales para la localización de los ODS, como los programas de desarrollo urbano, medio ambiente y mejora de servicios públicos. Aunque casi dos terceras de los gobiernos locales del país dijeron tenerlos o estar en proceso de integrarlos, la mayor parte de esos planes no contaba con las herramientas básicas para gestionarlos, como objetivos, metas e indicadores.

Las limitaciones de las administraciones municipales se explican en buena medida por la dinámica de sus relaciones con el gobierno estatal. El marco jurídico con que cuentan para realizar sus funciones de planeación para el desarrollo es responsabilidad de los congresos estatales y, como se evidenció, dicha normatividad necesita mejorar en muchos aspectos. Por su parte, la burocracia municipal exhibe condiciones precarias dada su alta tasa de rotación por los ciclos políticos y su bajo perfil académico. La política de certificación de competencias es quizá el avance más importante en materia de fortalecimiento de capacidades institucionales municipales, por lo que requiere ser adoptada en todos los estados. Este es el mejor ejemplo de cómo la coordinación entre gobiernos subnacionales puede rendir frutos de alto impacto para apoyar la localización de los ODS.

El financiamiento del desarrollo municipal muestra los mismos problemas que en el ámbito estatal. Los ayuntamientos dependen enormemente de los recursos federales, aunque en menor medida que los estados, y su gasto tiene poco impacto para el financiamiento de la Agenda 2030. Aunque dedican a la inversión tres veces más que las

entidades, como proporción de su gasto total, esta representa menos de la mitad de lo que gastan en administración.

En suma, los datos muestran limitaciones sustanciales en los elementos técnicos para la coordinación intergubernamental para localizar los ODS. Generalmente se piensa que el ámbito local es el eslabón más débil en el engranaje federal del país, sin embargo, también se aprecian importantes carencias en la esfera estatal. Los datos analizados muestran progreso en algunas áreas estratégicas, que puede ser potenciado con el trabajo conjunto de las entidades y los municipios. Para seguir avanzando resulta necesario el rediseño integral de los mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación del desarrollo, desde su marco jurídico hasta sus procesos operativos. Los cambios en los elementos técnicos no servirán de mucho si no se acompañan de una nueva cultura política por la que las autoridades trabajen de manera conjunta por el bienestar de la población. Y una sociedad que comprenda que su papel no debe ser pasivo, sino de corresponsabilidad con el trabajo de su gobierno.

## Referencias

- Beisheim, M. & Ellersiek, A. (2017). *Partnerships for the 2030 Agenda for Sustainable Development Transformative, Inclusive and Accountable?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Bendersky, M. (2019). *The Road to SDG Financing: A New Destination for Private Investment* (18 de octubre de 2020), IDB. Recuperado de: <https://www.iadb.org/en/news/road-sdg-financing-new-destination-private-investment>
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Revista Digital de Ciencias Sociales*. VI (10). 151-188.
- BID (2011). *Sistema de evaluación PRODEV. Gobiernos subnacionales*. Washington, D. C.
- Canzanelli, G. (2001). *Overview and learned lessons on local economic development, human development, and decent work*. Universitas Working Paper. Geneve: ILO.
- CEAP (2019). *Escolaridad del personal que labora en las instituciones de la Administración Pública en el marco del proyecto #DatosPúblicos* (8 de noviembre de 2020). UNAM. FCPyS. Recuperado de: <https://www.facebook.com/353907434950009/photos/a.353909954949757/1359764204364322/?type=3&theater>
- Clough, E., Long, G. & Rietig, K. (2019). *A Study of Partnerships and Initiatives Registered on the UN SDG Partnerships Platform*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

- CONEVAL (2019). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019*. México.
- Currie-Alder, B. (2016). The state of development studies: origins, evolution and prospects. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 1 (37), 5-26.
- GCPSE y UNDP (2016). *SDG Implementation Framework Effective public service for SDG implementation*, New York.
- Gómez, C. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 150, 1149-1177.
- Grin, E., Completa, E., Carrera, A. y Abrucio, F. (eds.) (2019). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Brasil: Fundación Getulio Vargas.
- GTF (2017). *Learning Module 1: Localizing the SDGs. Introduction*. Barcelona: Global Task Force.
- GTF (2016). *Financing Local and Regional Governments. The missing link in sustainable development finance*. Barcelona: Global Task Force.
- Habibi, N., Huang, C., Miranda, D., Murillo, V., Ranis, G., Sarkar, M. & Stewart, F. (2003). Decentralization and Human Development in Argentina, *Journal of Human Development*. IV (1). 73-101.
- Hulme, D. (2007). *The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results based Management In An Imperfect World*. Manchester: Institute for Development Policy and Management University of Manchester.
- INEGI (2020a). Finanzas públicas estatales y municipales (10 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>
- INEGI (2020b). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 (15 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/default.html#Tabulados>
- INEGI (2019). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 (13 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/default.html#Tabulados>
- IOB (2009). *Evaluation policy and guidelines for evaluations*. The Netherlands: Ministry of Foreign Affairs.
- Jahan, S. (2000). *Measuring human development: Evolution of the Human Development Index*. UNDP (27 de octubre de 2020). UNDP. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/en/media/Jahan\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/Jahan_HDI.pdf)
- Kanuri, Ch., Revi, A., Espey, J. y Kuhle, H. (2016). *Cómo implementar los ODS en las ciudades Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible*. España: SDSN-GIZ.

- Kumar, S., Kumar, N. & Vivekadhish, S. (2016). Millennium Development Goals (MDGs) to Sustainable Development Goals (SDGs): Addressing Unfinished Agenda and Strengthening Sustainable Development and Partnership. *Indian Journal of Community Medicine*. XLI (1). 1–4.
- Leyton, C., Cortínez, V., Umaña, M., Suarez, C. y Barquet, K. (2017). *La implementación de la Agenda 2030 en América Latina*. Colombia: RIMISP-SEI.
- Ocampo, A. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia*. En *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. 19-51. Santiago de Chile: CEPAL, GIZ y CAF.
- OECD (2001). *The DAC Guidelines. Strategies for Sustainable Development. Guidance for Development Co-operation*. Paris.
- ONU (2018). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. México (5 de septiembre de 2020). ONU: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>
- Peet, R. & Hartwick, E. (2009). *Theories of development: contentions, arguments, alternatives*. New York: Guilford Press.
- PR (2019). *Estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030. Para no dejar a nadie atrás: por el bien de todos, primero los pobres, el cuidado del medio ambiente y una economía incluyente*. México: Presidencia de la República
- PNUD (2019). *Localización de la Agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rapley, J. (2007). *Understanding Development: Theory and Practice in the Third World*. USA: Lynne Rienner Publishers.
- Reddy, P. (2016). Localising the sustainable development goals (SDGs). The role of Local Government in Context. *African Journal of Public Affairs*. IX (2). 1-15.
- SDSN (2015). *Getting Started with the Sustainable Development Goals. A Guide for Stakeholders*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Solaja, O. (2014). *Nigerian Perspective to Development: A Sociological Discourse* (20 de Agosto de 2020). SSRN. Recuperado d: <https://ssrn.com/abstract=2470119>
- Szirmai, A. (2005). *Developing countries and the concept of development*. En *The Dynamics of Socio-Economic Development: An Introduction*. 1-34. Cambridge: Cambridge University Press.
- UCLG (2012). *The Role of Local and Regional Authorities in the UN Development Agenda Post-2015: Paving the way to Habitat III*. Spain.
- UN (2000). *Millenium Declaration*. New York (30 de agosto de 2020). Recuperado de: <http://www.un.org/en/development/devagenda/millennium.shtml>



- UNCTAD (2018). *Promoting Investment Development Goals in the Sustainable Development Goals*. Geneva: United Nations.
- UNDP (2016a). *UNDP Support to The Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York.
- UNDP (2016b). *The Sustainable Development Goals Are Coming to Life. Stories of Country Implementation and UN Support*. New York.
- Urama, K., Ozor, N. & Acheampong, E. (2014). *Achieving Sustainable Development Goals (SDGs) Through Transformative Governance Practices and Vertical Alignment at the National and Subnational Levels in Africa*. Kenya: SDplanNet Asia Pacific Secretariat Institute for Global Environmental Strategies.

# La Institucionalización de SAPASE en Ecatepec de Morelos, Estado de México.

## *The Institutionalization of SAPASE in Ecatepec, State of Mexico.*

Pablo Cruz Hernández\*  
Benjamín Méndez Bahena\*\*  
Jorge Culebro Moreno \*\*\*

### **Resumen**

El presente estudio representa un esfuerzo indagar el sobre el proceso de institucionalización de las agencias públicas en el contexto de la administración pública mexicana. Se analiza el caso del Organismo Operador del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec (SAPASE), pues es una organización relevante para uno de los municipios más poblados del país. De tal suerte, en primera instancia se exponen aspectos teóricos relevantes para el análisis planteado. A continuación, se toman en consideración aspectos contextuales que impactan el desempeño de las labores de la agencia. Enseguida, se desarrolla la caracterización de la organización formal y sus elementos más relevantes. Por último, se lleva a cabo una

\* Pablo Cruz Hernández. Doctorante en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, Enfoque de estudios en el área organizacional/institucional (UAM). Maestro en Economía y Gestión Municipal (CIECAS-IPN). Estancias de investigación en las universidades de Oslo (2017) y Leiden (2019). Áreas de investigación: análisis institucional, organizacional, instituciones informales, gestión de crisis. stolzcross@hotmail.com

\*\* Benjamín Méndez Bahena. Profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Profesor del Doctorado en Innovación en Ambientes Locales (DIAL) y la Maestría en Economía y Gestión Municipal (MEGM). Línea de investigación, gestión pública. Publicaciones recientes sobre coordinación institucional en organismos de salud, la institucionalización de una agencia descentralizada, gestión de crisis, la satisfacción de usuarios de un comedor para adultos mayores. SNI | bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx

\*\*\* Jorge Culebro Moreno. Profesor titular del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. Responsable del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional y del Programa sobre Gestión de Crisis. Dr. Polit. Universidad de Bergen. SNI II. Áreas de investigación: reforma, regulación, análisis institucional, administración pública comparada, gestión de crisis, salud y seguridad social jcmoreno@cua.uam.mx

discusión sobre cómo el descuido de aspectos institucionales en la agencia, afectan el desarrollo de sus labores con eficacia y eficiencia.

Palabras clave  
Organizaciones públicas, instituciones, proceso de  
institucionalización, Ecatepec, México.

### **Abstract**

*This work is an effort to study the institutionalization processes of a public agency within the context of the Mexican public administration. Due to its importance to one of the most populated municipality in Mexico, it is analyzed the case of the agency that controls the drinking water, sewerage and sanitation system. In this sense, first some theoretical aspects are presented. Second, important contextual factors that affect the organizational labor are considered. Third, the formal elements that shape the organization are exposed. Lastly, we present a discussion about how some institutional aspects affect the efficacy and efficiency of the public organization when neglected.*

### *Key words:*

*Public organizations, institutions, institutionalization process,  
Ecatepec, Mexico.*

### **Introducción**

Este trabajo tiene como propósito estudiar las dinámicas de institucionalización de las organizaciones públicas locales, en particular el caso del Organismo Operador del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec (SAPASE) en el estado de México. Si bien existen algunos estudios sobre los mecanismos de institucionalización en las organizaciones públicas (Culebro y Askvik, 2005) y en la implementación de programas y política social (Campos y Culebro, 2019). Son pocos los trabajos que abordan las circunstancias de las organizaciones públicas locales y sobre todo aquellas relacionadas con los recursos hídricos. Así, a lo largo de este texto nos preguntamos por un lado sobre la importancia de aquellas variables institucionales que intervienen en los procesos de institucionalización, y por el otro, acerca de las implicaciones de la coexistencia de las estructuras formales e informales en los procesos de institucionalización. Para lograr lo anterior, el capítulo se organiza de la siguiente forma, en primero lugar se aborda el tema de las instituciones y la institucionalización en diversas dimensiones teóricas; posteriormente, se abordan las características contextuales del caso de estudio; en la tercera sección se presenta el caso del organismo público local (SAPASE) y finalmente se incluye una sección sobre las conclusiones del caso. Teórica y metodológicamente, el caso de SAPASE

se aborda desde el análisis institucional / organizacional y desde una estrategia de estudios de casos (Verschuren, 2003, Stake, 2007); la información para el estudio se obtuvo del análisis de documentos públicos y entrevistas a actores clave del organismo.

Es prudente mencionar que el presente tema surge de la investigación realizada por Méndez y Cruz (2018), donde se analizaron los procesos de institucionalización y fallo organizacional en las *Unidades Administrativas Territoriales* (UAT's), del municipio de Ecatepec, en el Estado de México. En dicha investigación se analizaron los aspectos por los cuales una organización pública no logra institucionalizarse, falla y desaparece. Se concluyen diversos puntos, pero uno de los más importantes para la actual investigación, fue el notar un efecto, en ese caso negativo, de la burocracia electiva sobre el proceso de institucionalización de las UAT's, pues los actores a cargo del gobierno municipal utilizaron a las unidades como herramientas para el logro de objetivos personales y de su partido, en lugar de para brindar beneficios a la población y cerrar la brecha existente entre la ciudadanía y el gobierno, tal como se expuso en el documento de su creación.

## **1. Instituciones**

Las instituciones son los constructos de mayor importancia para la sociedad, pues componen su esencia y sus actividades, en términos explícitos o implícitos (Hodgson, 2016). Como organizaciones, las instituciones públicas pueden alcanzar grandes logros, pero también de tener fracasos espectaculares. Son capaces de servir de manera sumamente adecuada y probarse como una herramienta útil en el logro de objetivos sociales, pero sólo a su manera ya que frecuentemente protegen su forma única de trabajar, lo cual tiende a molestar a líderes políticos y a observadores mediáticos (Boin y Christensen, 2008).

Desde la perspectiva del análisis organizacional/institucional “cuando una organización formal desarrolla normas y valores informales, además de las formales, esta adquiere *calidades institucionales*, y así se puede entonces hablar de *organizaciones institucionalizadas*” (Christensen, *et al.*, 2007: 38). Es decir, las organizaciones no nacen como instituciones, pero se pueden volver unas. No obstante, la institucionalización es un proceso interrumpible y reversible cuando la organización y sus normas establecidas fallan en adaptar, ejecutar y alcanzar las tareas conferidas, lo cual no necesariamente significa la desaparición de la organización pues éstas en el sector público raramente desaparecen (Boin y Christensen, 2008; Christensen, *et al.*, 2007).

La institucionalización de una organización pública es importante porque los gobiernos generalmente crean organizaciones para cumplir y solventar nuevos o persistentes problemas sociales, los cuales pueden cambiar constantemente a razón de la volatilidad del medio ambiente. Al respecto, cuando un ambiente hostil surge, la organización con caracte-

rísticas institucionales logra lidiar, o incrementar las oportunidades de supervivencia durante aquellos cambios adversos del contexto. (Christensen, *et al.*, 2007, p. 38).

Así, las organizaciones en su trabajo incorporan reglas, prácticas y procedimientos definidos, racionalizados e institucionalizados socialmente, es decir, incorporan instituciones las cuales funcionan como mitos racionalizados y obligatorios para cierto tipo de organismos. Con ello, las organizaciones aumentan su legitimidad y sus esperanzas de supervivencia sin importar los términos de eficacia en sus prácticas y procedimientos (Meyer y Rowan, 1999).

Como se puede observar, las características institucionales transforman una organización en un elemento apreciado y significativo para la sociedad. De tal suerte, cuando un organismo público cuenta con normas y valores colectivamente aceptados y vistos como deseables, se le concibe generalmente como algo positivo. Asimismo, cuando presenta características institucionales y representa características culturales de una forma sumamente positiva, la gente tiende a creer en la razón y la racionalidad del sistema público. Entonces, las características institucionales pueden ayudar a la ciudadanía a entender mejor los eventos de su alrededor y, con ello, afectar sus decisiones (Christensen, *et al.*, 2007).

El proceso institucionalización en las organizaciones públicas puede no suceder por coincidencia, o gracias a la creación de otras estructuras, sino como resultado de un liderazgo efectivo. No se hace referencia al líder en forma del empresario carismático quien creó una organización desde cero y la institucionalizó, sino a quien implementa ciertas estrategias y prácticas que guían a la organización durante el proceso de generación de normas (Boin y Christensen, 2008).

Entre esas estrategias, se encuentran cuatro principios de diseño básicos. El primero consiste en facilitar las pruebas de ensayo y error en la organización, cuando se buscan prácticas efectivas. Las prácticas efectivas no provienen de un escritorio: se necesita del ensayo y error para encontrarlas. Al respecto, la institucionalización no requiere líderes visionarios que impongan una forma de trabajar en la organización, los líderes, aunque con mucha experiencia, no pueden por sí mismos definir si los empleados deben utilizar, o no, una nueva tecnología para cumplir con nuevas metas. Los objetivos y las decisiones de cambio se deben negociar con los departamentos, pero también se debe conocer el retroalimentación de los empleados, pues es el personal operativo quien inventa formas de alcanzar objetivos. Se debe promover e incentivar la experimentación, así como permitir a los empleados el aprender de otras organizaciones (Boin y Christensen, 2008).

En el segundo principio de diseño, los creadores de instituciones monitorean y dirigen de cerca el proceso mediante el cual las normas emergen y son aceptadas en la organización. Estos actores intervienen inmediatamente cuando las normas indeseables comienzan a echar

raíces en la organización. Sin embargo, esto sólo se logra si los líderes de las instituciones conocen la situación por la cual está atravesando el organismo, y aunque algunos líderes de entes públicos parecen no encontrar tiempo para monitorear de cerca las normas desarrolladas en la organización. Este aspecto es relevante en el proceso de institucionalización pues sin un buen entendimiento de los sucesos organizacionales, es poco probable para un líder el elegir las mejores normas, o sancionar las normas dañinas (Boin y Christensen, 2008).

Consecuentemente, en el diseño de la organización se coloca a los creadores de instituciones en un papel central y activo en el proceso de aceptación de las normas, para que se aseguren de adaptar la estructura organizacional a la norma. Ellos sólo aprecian utilidad en los mecanismos de control cuando funcionan como correctores y comunicadores. Los sistemas de control efectivo son capaces de detectar una desviación, pero también pueden abrir canales de comunicación adicionales por medio de los cuales la norma es confirmada. Asimismo, los creadores de instituciones implementan una diversidad de técnicas para influenciar la zona de aceptación de una norma. Se aseguran de adoctrinar a los nuevos empleados con los valores principales, las ideas fundadoras, las ideologías, los mitos y las reglas de la organización a través de sesiones de entrenamiento, u otras técnicas (Boin y Christensen, 2008).

El último principio de diseño a tomar en cuenta en la institucionalización de las organizaciones, consiste en la adaptación organizacional a los cambios del ambiente, pero sin comprometer su identidad. Para ello, las organizaciones requieren cierto grado de autonomía para minimizar la interferencia del exterior. Los constructores de instituciones entienden que para la supervivencia de la organización al escrutinio externo, es necesario que ésta realice de manera confiable sus tareas críticas, sin asumir en ninguna circunstancia el trabajo automático de la institución (Boin y Christensen, 2008).

Por otro lado, los constructores de instituciones incentivan a los empleados a reportar errores y fallos cercanos, solicitando reportes de posibles deficiencias organizacionales para monitorear constantemente la relación entre la institución y el organismo, pues las normas establecidas pueden no funcionar bajo ciertas circunstancias. Así, el monitoreo constante se lleva a cabo pues los creadores de instituciones tienen presente que una constante insatisfacción puede fácilmente detonar una crisis institucional. No obstante, también perciben a las crisis como oportunidades de adaptación y, durante este suceso, generan oportunidades para descubrir aspectos impensables e incapaces de hacerse en tiempos normales (Boin y Christensen, 2008).

Conforme a lo anterior, y con el objeto de identificar algunos aspectos relacionados con el proceso de institucionalización en las organizaciones/instituciones, en el cuadro 1 se presenta una guía teórica para identificar los aspectos clave involucrados en el proceso de institucionalización de las organizaciones públicas.

**Cuadro 1. Aspectos esenciales del proceso de institucionalización**

Proceso	Aspecto de institucionalización	Componentes	Indicadores
Institucionalización	<i>Mitos</i>	Creación	'Apodos' de reputación creados. Liderazgo
		Integración	Uso de símbolos Eventos organizacionales especiales para celebrar su existencia y logros
		Adaptación	Medidas, o figuras, externas implementadas
		Adaptación a valores externos	Valores públicos resguardados Evaluaciones externas elaboradas
	<i>Isomorfismo</i>	Adaptación a cambios contextuales	Implementación de innovaciones científicas o tecnológicas. Papel y forma de trabajo (adaptaciones de misión/identidad)
		Aprendizaje organizacional	Manuales o procedimientos modificados gracias al retroalimentación
	<i>Autonomía</i>	Evitar llamar la atención social de los medios de comunicación	Reportes mediáticos Manifestaciones públicas Escrutinio académico
		Creación	Objetivos claros Liderazgo Valores centrales creados
	<i>Misión</i>	Difusión	Herramientas de dispersión Sistema de recompensas
		Inculcación	Cursos de capacitación, de entrenamiento, etc. Creación de una forma de trabajar acorde con la misión.
<i>Legitimidad</i>	Aceptación social	Instrumentos regulativos o elementos normativos Integración de actores socialmente validados	
	Credibilidad	Eventos ceremoniales públicos o manifestaciones públicas	

Fuente: Elaboración propia con base en aspectos teóricos identificados en: Brink (2019), Boin (1998), Boin & Christensen (2008), Boin & Schmidt (2019), Bottenburg & de Hon (2019), Christensen, et al. (2007), Hart & Engelen, (2019), Hodgson (2016), Scott (2008), Koopman, (2019), Wilson (1989)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> El cuadro uno representa un esfuerzo donde se identifican los aspectos clave involucrados en el proceso de institucionalización de las organizaciones públicas.

## **2. Características contextuales**

Ecatepec es uno de los 125 municipios que conforman al Estado de México. Forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en la que se ubica al noreste. En 2015 su población fue de un millón 677 mil 678 personas, mayor al de entidades federativas como Durango, Zacatecas o Quintana Roo (PDM, 2019-2021), con una densidad de 10, 740 hab/km<sup>2</sup>. En 2015 se contabilizaron 436, 761 viviendas, de las cuales 429, 753, equivalentes a 98.3% tienen servicio de agua potable (INEGI, 2015).

En cuanto a la actividad económica, sus habitantes, según datos de INEGI, entre 2004 y 2014 ha experimentado un crecimiento, pero con la particularidad de tener como actividad más importante a los negocios pequeños, es decir, las tienditas de abarrotes, farmacias, los fabricantes de productos de limpieza locales, las tortillerías, panaderías, ferreterías, bares, restaurantes, etc. Esto significa que la demanda de servicios hídricos es moderada, al existir un pequeño consumo industrial y permite comprender el tipo de servicios brindados por SAPASE.

Un aspecto contextual adicional e importante a señalar, es la relevancia política del municipio pues dicha característica influye en el proceso de institucionalización de la agencia en tanto diversos actores políticos influyen en la creación de la forma específica de trabajar de SAPASE. Históricamente, el Estado de México ha sido un ente político fundamental debido al tamaño de su lista nominal de electores, la cual pasó de 5 millones, 258 mil, 194 personas para el año de 1993, a 11 millones, 832 mil, 184 electores registrados para el año de 2018, con un nivel de participación ciudadana entre de 42.7%, en las elecciones intermedias de 2005, y hasta un 67.46%, en elecciones intermedias de 2017 (IEEM, 2019).

Por su parte, el municipio de Ecatepec es una pieza política clave para los partidos debido a su comportamiento histórico electoral. La municipalidad es un reflejo de los fenómenos electorales federales, así como del comportamiento electoral del Estado. En tal sentido, el cuadro 2 muestra cómo la ciudadanía, en tiempos de elección federal, ha otorgado oportunidades políticas a partidos de distintas índoles, pero regresa a votar por el partido que ha regido históricamente la localidad, aunque no con la misma fuerza, pues su régimen no ha logrado perdurar cuando en elecciones federales existe una alternancia de poder. Su importancia política del municipio reside en su porcentaje de electores aportados en elecciones. En los cuadros 2 y 3, se observa cómo en los comicios estatales Ecatepec, a pesar de sólo ser una de las 125 municipalidades del Estado, ha aportado desde el 6.23% y hasta el 11.255 del total de votos registrados. Así, en el cuadro 2 se presenta una comparación de resultados electorales entre los gobiernos involucrados en el presente estudio. En el cuadro 3 se muestra el porcentaje histórico que la municipalidad de Ecatepec ha aportado en las elecciones estatales.



**Cuadro 2. Comparativo de elecciones de gobiernos Federales, del Estado de México y Ecatepec**

Año	1990	1993	1994	1996	1999	2000	2003	2005	2006	2009	2011	2012	2015	2017	2018
Gobierno Federal	x	x	PRI	x	x	PAN	x	x	PAN	x	x	PRI	x	x	MORENA
Estado de México	x	PRI	x	x	PRI	x	x	PRI	x	x	PRI	x	x	PRI	x
Ecatepec	PRI	PRI	x	PRI	x	PAN	PRI	x	PRD	PRI	x	PRI	PRI	x	MORENA

Fuente: Elaboración propia, con datos de INE (2019) e IEEM (2019)<sup>2</sup>.

**Cuadro 3. Votos aportados por Ecatepec, en elecciones de gobierno del Estado de México**

Año	Votos totales en el Estado	Votos en Ecatepec	% de Ecatepec
1993	1529704	139197	9.09
1999	3340178	375927	11.25
2005	3786929	236212	6.23
2011	4871295	507209	10.41
2017	6056145	591991	9.77

Fuente: Elaboración propia con datos de IEEM (2019)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> El cuadro dos es una comparación de resultados electorales entre los gobiernos involucrados en el presente estudio.

<sup>3</sup> El cuadro tres muestra el porcentaje histórico que la municipalidad de Ecatepec ha aportado en las elecciones estatales.

Es importante considerar ambos aspectos señalados, como particularidades importantes en el ambiente político electoral para el presente estudio. En primera instancia, gracias al comportamiento histórico electoral se puede apreciar el cómo un partido ha imperado en la escena política-administrativa del municipio, lo cual dificulta el desarrollo sostenido de aspectos institucionales pues con cada cambio de administración, la rotación de personal quien llega gracias a aspectos políticos, concibe de forma específica el cómo SAPASE debería laborar y por ende se obstaculiza el proceso de crear sostenidamente una forma particular de trabajo.

Además, gracias a la importancia electoral del municipio se puede esperar el apoderamiento político de los entes administrativos para conseguir fines políticos y no organizacionales. En tal sentido, SAPASE, como agencia en control de un recurso vital para la ciudadanía, se enfrenta a una intervención política en sus funciones que obstaculiza la búsqueda de prácticas efectivas para su operación.

### **3. SAPASE**

La agencia SAPASE, es un ente público descentralizado del gobierno municipal, creado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OPDSAPASE), es decir, para “planear, construir, operar y mantener sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento” (SAPASE, 2016).

Con respecto la misión, SAPASE plantea proveer con eficacia, eficiencia, calidad, cantidad y transparencia el servicio de agua potable, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales, ello con personal “altamente competitivo y comprometido con sus actividades y socialmente responsable con la ciudadanía así como en el manejo integral de los recursos administrativos, financieros, comerciales y tecnológicos en la prestación de servicios, con sentido de responsabilidad a través de esquemas y sistemas modernos simplificados impulsando la mejora en beneficio de la población Ecatepeense” (SAPASE, 2016, p. 9).

La visión plantea convertir al ente público en una organización

“con un alto grado de excelencia financiera, administrativa, comercial, técnica y humana. Promotor de las buenas prácticas de servicio y de la continuidad de proyectos enfocados en la solución de las necesidades en favor del bienestar social y con ello contribuir al desarrollo de un mejor nivel de vida. Cada acción diaria que realicemos así como la toma de decisiones, estará sustentada en un ambiente de transparente, respeto, honestidad, lealtad, equidad y justicia social comprometidos con el trabajo arduo que garantice y proporcione los servicios de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y la Disposición de las Aguas Residuales para bien del Organismo y de los Ecatepequenses” (SAPASE, 2016, p. 9).

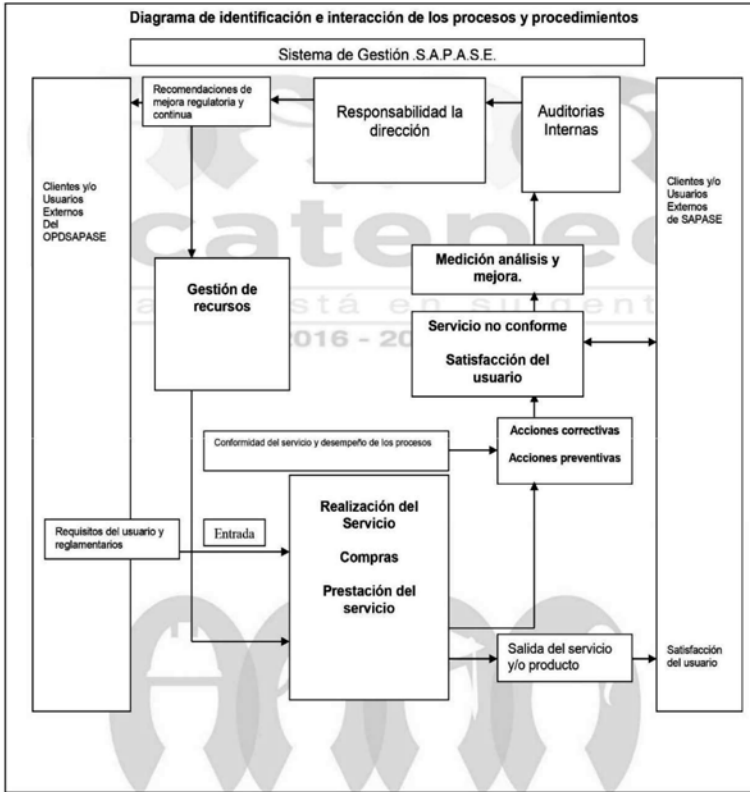
Por su parte, la política del ente público establece garantizar los servicios hidricos con altos estándares de calidad, eficiencia, tecnología de punta, una ética de responsabilidad humana, profesional y de compromiso con la transparencia, a través del uso de prácticas de mejora continua en las áreas financiera, administrativa, comercial, tecnológica, ambiental y de servicios (SAPASE, 2016). En cuanto a los valores, el manual de procedimientos señala tres principales: ética profesional, es decir, los integrantes de SAPASE deben desempeñar sus funciones con honradez y honestidad para garantizar la confianza de la sociedad en el ente; responsabilidad, lo cual plantea en los integrantes de SAPASE la responsabilidad y compromiso de cumplir con sus actividades en la organización con los principios de calidad, puntualidad, eficiencia y eficacia; vocación de servicio y convicción de proporcionar los mejores estándares en las actividades desarrolladas por los integrantes de SAPASE.

Aunado a los valores expuestos en el manual de procedimientos, otro instrumento regulatorio es el código de ética y conducta de la administración pública municipal de Ecatepec 2016-2018 y 2019-2021, el cual plantea valores por los cuales se deben conducir los funcionarios públicos como el bien común, la integridad, lealtad, equidad, legalidad, honradez, imparcialidad, igualdad de trato y oportunidades, probidad, respeto, cooperación, honor, respeto a los derechos humanos y entorno cultural y ecológico, como valores principales de los servidores públicos. Además, el mismo instrumento expone como principios a la eficiencia, eficacia, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, confidencialidad y profesionalismo. Un aspecto regulatorio importante y mencionado en el mismo código, se refiere a las conductas indebidas y prohibidas para los servidores públicos, como lo son la usurpación de funciones, el nepotismo, abuso de autoridad, prepotencia, discriminación, acoso e impunidad (Gaceta, 2019; Gaceta, 2016).

El ente público, como otras organizaciones del mismo sector, ha generado distintas regulaciones internas para ejercer sus funciones como el reglamento interno de trabajo, donde se establecen las normas que rigen a todo su personal, sea directivo, ejecutivo, especialista, sindicalizado, de confianza o de apoyo, y se muestran, por medio de un diagrama, el sistema de gestión del ente (ver figura 1), así como el manual de procedimientos, en el cual se describen los procesos a seguir por las distintas áreas de la agencia y para desempeñar sus funciones.

Su estructura formal, que alberga entre 1200 y 1500 trabajadores, se compone, de diversas direcciones, coordinaciones, secretarías, departamentos, unidades, coordinaciones, gerencias, así como de una contraloría interna (ver figura 2).

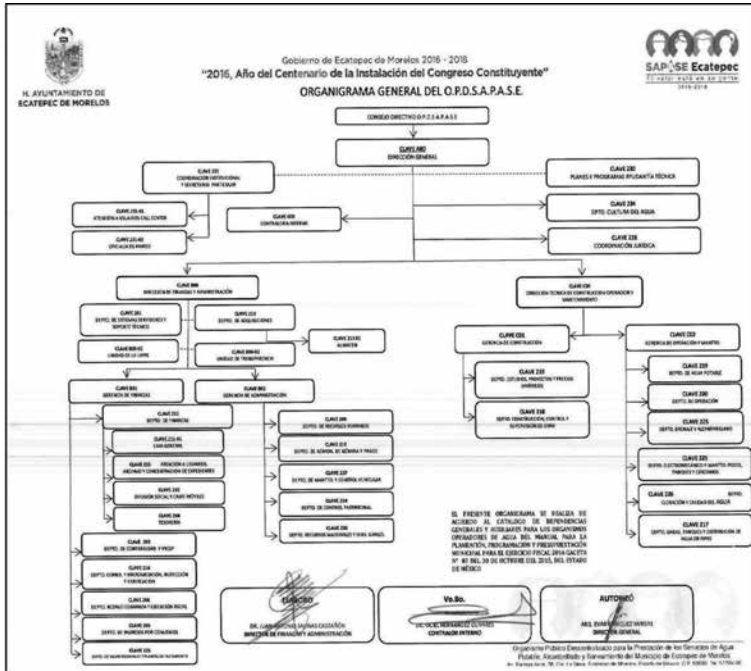
**Figura 1 Diagrama SAPASE**



Fuente: Manual interno de procedimientos SAPASE, 2016.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Figura 1. Diagrama de identificación e interacción de los procesos y procedimientos.

**Figura 2 Esquema organizacional SAPASE**



Fuente: Esquema organizacional SAPASE, 2016.<sup>5</sup>

Como se observa, la agencia pública debe desarrollar sus actividades en un contexto donde se exige la satisfacción de necesidades tanto ciudadanas, como políticas. Tal situación ha influenciado su proceso de institucionalización de una manera particular, la cual se expone en el siguiente apartado.

**Discusión**

Si bien, SAPASE como organización formal no presenta diferencias notables cuando se compara con otros entes públicos, tanto en su estructura, reglamentos, procedimientos para actuar, etc., el ente cuenta con algunas características propias a conocer las cuales fueron identificadas en trabajo de campo y con ayuda de material hemerográfico. En el trabajo de campo se realizaron 5 entrevistas en profundidad a actores clave, con años de trabajar en SAPASE. Esta fase de la investigación fue interrumpida por el inicio de la pandemia de COVI-19 y por la negativa de otros actores que previamente habían aceptado ser entrevistados, debido a que el personal de la agencia y del gobierno municipal expresó que corre el riesgo de sufrir represalias

<sup>5</sup> Figura 2. Organigrama de SAPASE.

laborales e incluso agresiones físicas. Por ello, las entrevistas se refieren en forma anónima, usando solo con números. Con la información obtenida de ellas se logró la saturación temprana de algunos códigos (Hennink *et al.* ,2017) usando un modelo de saturación temática *a priori* (Saunders, *et al.*, 2018). Una parte de la información, debidamente comprobada mediante triangulación de datos (Forni & De Grande, 2019) se obtuvo de fuentes hemerográficas, de denuncias en redes sociales y de la página electrónica de SAPASE, que en marzo de 2020 fue desactivada.

La agencia no crea símbolos ni mitos propios, pues estos se encuentran ligados a la administración en turno y cambian continuamente. Como se mencionó, la organización brinda servicios esenciales a la ciudadanía, lo que la convierte en un ente políticamente estratégico que se enfrenta constantemente a cambios político/administrativos. Los actores electorales, generalmente en posiciones gerenciales, imponen una imagen propia de cada administración ligada a los mitos del partido político de procedencia o del candidato, por lo cual no se ha permitido el desarrollo de símbolos o imagen propia, aspecto relevante en el proceso de institucionalización.

Los entrevistados 4 y 5, señalaron que la agencia no cuenta con un sistema formal donde se recompense a los trabajadores por su desempeño, aunque sí se vuelven explícitas las regulaciones donde se establecen los castigos a implementar a los trabajadores que incumplan con los reglamentos establecidos. Asimismo, no cuenta con un sistema de recompensas donde los trabajadores encuentren algún incentivo extraordinario que promueva el mejoramiento del desempeño de sus labores. No obstante, sí impone castigos a quienes no cumplan con la labor conferida, sea de naturaleza política o de índole organizacional.

Hasta la llegada de la nueva administración en 2018, la agencia concesionó el servicio de pipas a particulares sin dejar de poseer sus propios vehículos los cuales también brindaban el servicio. Este aspecto, como lo mencionaron los entrevistados 1, 2, 4 y 5, se generó con el tiempo y gracias al aprendizaje organizacional donde actores políticos en turno y a cargo de la administración, reconocieron el concesionar pipas a particulares, como una posibilidad de obtener beneficios personales, sea de índole política o económica. Política pues con el uso de pipas particulares se brindaba beneficio a colonias específicas que reúnen los requisitos políticos demandados, y de una manera donde pareciera que actores políticos no ligados a la administración, fueran quienes otorgaban dádivas y beneficiaban a la ciudadanía. Económicos pues los propietarios de las pipas, además de celebrar un contrato con el gobierno local cobrando para brindar el servicio, contaban con la posibilidad de implementar un cargo monetario a personas de las colonias donde la administración municipal cortaba el suministro de agua intencionalmente.

La agencia mantiene una relación de dependencia con la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), pues tal organización adquiere el líquido de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y después vende el servicio de su transporte a los municipios del Estado. Esta situación, según lo señalan los entrevistados 1, 3, 4 y 5, vincula directamente a la administración local, con la Estatal y la coloca en una posición desventajosa donde el municipio y SAPASE, se encuentran al margen de las decisiones estatales, aunque exista regulación sobre la obligatoriedad de la provisión del líquido. En tal sentido, como se mencionó, históricamente el Estado de México ha sido gobernado por un partido pero a partir de 2018, la administración local dejó de estar vinculada políticamente con el gobierno estatal, lo cual generó un enfrentamiento entre administraciones de distintos partidos, donde SAPASE se ve afectada al estar sujeta a decisiones y aspectos políticos, en lugar de los organizacionales.

La mayoría de los trabajadores, según lo comenta el entrevistado 4 con años de experiencia, son de escasos recursos, lo cual los sitúa en una posición de vulnerabilidad laboral. SAPASE cuenta con dos tipos de trabajadores, quienes se integran a la organización gracias a situaciones político/administrativas, y quienes atraviesan un proceso organizacional formal sin vínculos políticos. Ambos se encuentran sujetos a una remuneración escasa pero, como menciona el entrevistado 5, quienes atraviesan un proceso organizacional y se encuentran vinculados a un sindicato, tienen mayor posibilidad de negociar su permanencia en la agencia. Sin embargo, a pesar de la protección sindical existe un riesgo permanente de pérdida de empleo en caso de no ejecutar las órdenes, sean políticas o no, de la administración en turno, por lo cual se pueden interrumpir las actividades organizacionales para ejecutar decisiones particulares.

A pesar de los cambios de administración, la estructura base del ente, generalmente se mantiene en su mayoría, y como señala el entrevistado 4, las prácticas y forma de trabajo en la agencia, parecen prevalecer a pesar de los cambios de administración de distintos partidos. Como se ha señalado anteriormente, la administración pública municipal se renueva cada tres años y con ella nuevo personal de confianza se integra a SAPASE, generalmente ocupando puestos de mando. No obstante, los cambios usualmente no remueven a personal basificado de SAPASE, quienes han atravesado diversos cambios de administración, pues ello implicaría tanto una compensación monetaria acorde con los años de trabajo del empleado, como la inversión en la capacitación del personal nuevo en las tareas de la agencia, situación que pone en riesgo el cumplimiento de las labores organizacionales pues se centran las energías en el adiestramiento y no en el cumplimiento de objetivos organizacionales. Así lo señaló el entrevistado 5.

El personal con mayor antigüedad conoce los aspectos esenciales de la misión de SAPASE y, como sostiene el entrevistado 5, considera

la agencia como un aspecto esencial de su vida, pues ahí pasan gran parte de su tiempo. Esto ha generado, en diversos actores con antigüedad, una suerte de sentimiento de pertenencia y orgullo al laborar en SAPASE, lo cual, en ocasiones, llevó a su personal a trabajar horas extra sin compensación monetaria, gracias a que “se ponen la camiseta” (entrevista 5). De tal suerte, si bien, la agencia cuenta con dos tipos de actores, los integrantes organizacionales quienes han experimentado diversos cambios de administración, conocen, transmiten e inculcan, de modo informal, al nuevo personal acerca de la tarea principal de la cual se encarga el ente público (entrevistas 4 y 5).

La agencia no cuenta con un programa de capacitación de personal donde se inculca a los trabajadores sobre la tarea principal de SAPASE. Sólo ocasionalmente capacitan al personal en temas de atención ciudadana. En un contexto donde cada tres años existe cambio de administración y, con ello, de personal no basificado pero sí vinculado a situaciones políticas, los integrantes de mayor antigüedad en el ente y sin vínculos políticos, independientemente de su nivel jerárquico se encargan, informalmente, de transmitir y capacitar al nuevo personal sobre la manera en cómo se labora en la organización y cuál es su principal tarea, pues el ente público no cuenta con mecanismos formales para realizar dicha labor. Tal situación en un principio puede generar una suerte de enfrentamiento entre objetivos y personal político, con objetivos y personal basificado, lo cual entorpece la labor de SAPASE durante un tiempo indeterminado y se soluciona cuando ambos tipos de integrantes llegan a un arreglo mutuo o cuando al transcurrir la curva de aprendizaje, el nuevo personal finalmente conoce sus funciones (entrevista 5). Esto tiene particular relevancia con personal de mando que ingresa sin experiencia, pues durante un tiempo el desconocimiento del ente y de las funciones cuestiona la cadena de jerarquía.

En consecuencia, como lo describió Weber (1998), en la organización se genera una dinámica especial entre los trabajadores de base, o no electos y sindicalizados, y los de confianza, o quienes llegan cuando cambia la administración. Dicha dinámica consiste en una suerte de adaptación y aprendizaje, donde en ocasiones el personal de base y el electivo entran en un conflicto por el poder en la organización, pues ambos buscan imponer su forma de trabajo. Es prudente señalar que la mayor parte de los trabajadores de confianza llegan a puestos con alto nivel jerárquico. Ellos, en lo general, no tienen experiencia sobre la organización, su misión y su forma particular de laborar, pero intentan imponer metas políticas requeridas por quien los asigna a su cargo (entrevista 5).

Adicionalmente, en el proceso de institucionalización de SAPASE, conforme a los aspectos teóricos señalados e información oficial



(Ecatepec, 2019a; Ecatepec, 2019b), se logran observar particularidades en dos puntos vinculados: implementación de innovaciones científicas o tecnológicas; y credibilidad de la agencia. Respecto la primera, con el cambio de gobierno en 2018 la organización se enfrentó a un escenario en el cual el presidente municipal denunciaba un adeudo monetario a la Comisión Federal de Electricidad, así como un descuido y desmantelamiento de su infraestructura, por parte de gobiernos anteriores. Tal situación es una práctica que llevó a la agencia a una posición de sobrevivencia y sin mucho espacio para la innovación. No obstante, el gobierno local en turno se dio a la tarea de crear programas de rehabilitación, modernización y automatización de pozos, con el objeto de proveer del servicio a la ciudadanía. Asimismo, una particularidad de SAPASE, es su creación de redes sociales como medio de comunicación. Ambas acciones pueden ser atribuidas a la implementación de innovaciones tecnológicas, pues a la vez de responder al contexto donde se demanda la provisión de servicios, al utilizar redes sociales para mantener contacto con la ciudadanía, la agencia parece adoptar prácticas acordes con la evolución del ambiente donde se desenvuelve.

Conforme la credibilidad de la agencia, el desmantelamiento y descuido de su infraestructura ha provocado fallos en la provisión del servicio durante años. Esto, a su vez, incentivó manifestaciones ciudadanas en reiteradas ocasiones con el objetivo de demandar el servicio. Las manifestaciones no sólo se presentaron en las oficinas centrales de SAPASE, como sucedió en agosto de 2017 (Acontecer, 2017), en enero de 2018, (NOTIMEX, 2018), en noviembre del mismo año (Salinas, 2018), sino también en múltiples ocasiones las manifestaciones se presentan a modo de bloqueo de calles o avenidas principales en el municipio, tal como sucedió en septiembre de 2020 (Salinas, 2020), lo cual tiene como objetivo no sólo solicitar el líquido, sino sirve como medio de presión política para resolver el desabasto. Los ejemplos anteriores muestran cómo el aspecto de descuido de la agencia es un factor que merma la confianza ciudadana en la forma de trabajo de SAPASE para brindar el servicio, aspecto clave en el proceso de institucionalización. Al contrario, los habitantes parecen haber aprendido que la forma más efectiva para ser recibir el servicio, no es a través de los instrumentos formales, ni a través de la confianza en sus miembros organizacionales, sino por medio de manifestaciones públicas.

### **Conclusiones**

Los procesos de institucionalización de una organización son básicos para garantizar que esta pueda cumplir su misión con eficacia y eficiencia. Sin embargo, en México son muy pocos los trabajos enfocados a realizar investigación puntual en este campo.

Al examinar el caso de SAPASE en Ecatepec, se puede observar que la adopción de aspectos institucionales no ha sido una labor por la cual se preocupen ni la administración municipal, ni la organización pública, pues parecen dominar los aspectos políticos, bajo los cuales intentan imponer formas de trabajo específicas en cada cambio de administración, lo cual obstaculiza el desarrollo de una forma de trabajo propia de la agencia pública.

Así, la organización parece poner mayor énfasis en sobrevivir y servir como vehículo político para la administración entrante, independientemente del partido político que gobierne el municipio. En tal sentido, no se ha encargado, entre otros aspectos de institucionalización, de generar mecanismos donde el personal pueda progresar en la jerarquía organizacional, pues los aspectos políticos se apropian de los niveles jerárquicos altos. Tampoco de crear una imagen propia, símbolos propios, de inculcar y capacitar al personal sobre el trabajo que debería cumplir SAPASE, o incluso de generar un sistema de recompensas el cual reconozca la labor de sus integrantes aunque sea de forma simbólica.

El caso presentado demuestra también la importancia de la evolución de estructuras formales e informales en durante las distintas etapas de cambio institucional generando lógicas distintas y en ocasiones contradictorias, de ahí que SAPASE representa un buen ejemplo para observar cómo los procesos de institucionalización no son lineales, sino que se presentan en distintas fases, en una combinación con las normas y valores que son el resultado de las dinámicas de las organizaciones locales.

Finalmente, el estudio pretende también resaltar la relevancia de la elaboración de estudios de caso para comprender mejor las características del contexto político-administrativo en México, dentro del cual se implementan las políticas públicas, así como las contribuciones que pueden aportar para el campo de la administración pública el estudio de las organizaciones públicas locales.

## Referencias

- Acontecer (9 de agosto de 2017). Vecinos de Azteca protestan en SAPASE por desabasto de agua. *Periódico Acontecer*: <https://www.acontecerperiodico.com/vecinos-de-azteca-protestan-en-sapase-por-desabasto-de-agua/>
- Ayala, E. (2000). Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boin, A. (1998). *Contrasts in Leadership. An Institutional Study of Two Prison Systems*. The Netherlands: Eburon.
- Boin, A. y Christensen, T. (2008) "The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership". *Administration & Society*. Vol. 3, 271-297.
- Boind, A. y Schmidt, K. (2020). *The European Court of Justice. En Guardians of public value. How Public Organizations Become and Remain Institutions (135-159)*. Utrecht, The Netherlands: Open Access.
- Bottenburg & de Hon (2020). *The World Anti-Doping Agency. En Guardians of public value. How Public Organizations Become and Remain Institutions (185-210)*. Utrecht, The Netherlands: Open Access.
- Brink, M. (2019). *Rijkswaterstaat: Guardian of the Dutch delta. En Guardians of public value. How Public Organizations Become and Remain Institutions (237-261)*. Utrecht, The Netherlands: Open Access.
- Campos, V. y Culebro, J. (2019). Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la cruzada nacional contra el hambre en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, Vol. 20, 215-239.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G. y Røvik, A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth. United Kingdom and United States*: Routledge.
- Culebro, J., y Askvik, S. (2005). Imitation, Learning and the Founding of a New Organisation. The Case of the Mexican Board of Tourist Promotion. En *EGOS, 21st EGOS Colloquium: Unlocking Organizations*. Conferencia llevada a cabo en el congreso de EGOS, Berlín, Alemania.
- Ecatepec (2019a). Noticias de Ecatepec. *Gobierno de Ecatepec de Morelos (119)*. Recuperado de: <https://www.ecatepec.gob.mx/search-noticia/119>
- Ecatepec (2019b). Noticias de Ecatepec. *Gobierno de Ecatepec de Morelos (140)*. Recuperado de: <https://www.ecatepec.gob.mx/search-noticia/140>

- Forni, P., y De Grande, P. (2019). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 82, 159-189.
- Gaceta Municipal (5 de octubre de 2016). Código de ética y conducta de la administración pública de Ecatepec 2016-2018. Órgano Oficial del Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos.
- Gaceta Municipal (2 de enero de 2019). Código de ética y conducta de la administración pública de Ecatepec 2019-2021. Órgano Oficial del Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos.
- Hart, P. y Engelen, J (2019). Science Global Icon: CERN. En *Guardians of public value. How Public Organizations Become and Remain Institutions* (211-235). Utrecht, The Netherlands: Open Access.
- Hennink, M., Kaiser, B. y Marconi, V. (2017). Code saturation versus meaning saturation: how many interviews are enough? *Qual. Health Res.* Vol. 27, 591-608.
- Hodgson, M. (2016). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*. Vol. 40, 1-25.
- IEEM (10 de abril de 2019). Numeralia. Resultados electorales de gobernadores y de municipios. México: IEEM, Recuperado de: [http://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html)
- INE (10 de abril de 2019). Atlas de Resultados Electorales Federales. México: INE, Recuperado de: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados\\_Electorales/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales/)
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Obtenido de Datos de Población. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>
- Koopman, B. (2019). The Amsterdam Concertgebouw Orchestra: Guardian of Symphonic Music. En *Guardians of public value. How Public Organizations Become and Remain Institutions* (161-183). Utrecht, The Netherlands: Open Access.
- Méndez Benjamín, & Cruz Pablo. (2018). Institutionalization and organizational failure in Territorial Administrative Units in Ecatepec, Mexico. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, 944-970.
- Meyer, J. y Rowman, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (79-103). México: Fondo de Cultura Económica.
- NOTIMEX (11 de enero de 2018). Vecinos de Ecatepec protestan en oficinas por falta de agua. NOTIMEX: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/318956/0/vecinos-de-ecatepec-protestan-en-oficinas-por-falta-de-agua/>
- Saunders, B., Sim, J., Kingstone, T., Baker, S., Waterfield, J., Bartlam, B., Jinks, C. (2018). Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. *Quality & quantity*, Vol. 52, 1893-1907.

- Salinas, J. (2018, 22 de noviembre). Protestan por falta de agua en Ecatepec. *La Jornada*: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2018/11/22/protestan-por-falta-de-agua-en-ecatepec-4143.html>
- Salinas, J. (2020, 4 de septiembre). Bloquean la avenida Central en Edomex por falta de agua. *La Jornada*: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/09/04/bloquean-la-avenida-central-en-edomex-por-falta-de-agua-1523.html>
- SAPASE (2016). Manual Integral de Procedimientos del O.P.D.S.A.P.A.S.E. México: SAPASE Ecatepec.
- Scott, R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. California, UD: SAGE Publications.
- Stake, R. E. (2007). Investigación con estudio de casos. Cuarta edición, Madrid: Ediciones Morata.
- Verschuren, P. (2003). Case study as a research strategy: some ambiguities and opportunities. *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 6, 121-139.
- Weber, M. (1998). Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Decimoséptima edición, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, Basic books.

Diseño metodológico para planes de ordenamiento territorial urbano. Estudio de caso San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca.

*Methodological design for management plans urban territorial. Case study San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca.*

Hazael Gamboa Figueroa\*  
Fermín Alí Cruz Muñoz\*\*

**Resumen**

Tradicionalmente los municipios circundantes a las zonas metropolitanas tienen cualidades rurales que históricamente se han construido a partir de la actividad económica agropecuaria. La constante expansión del área urbana coloca a estos municipios en una posición de fuerte presión ante nuevos procesos territoriales. No obstante, estos municipios no tienen las cualidades de cualquier municipio rural pues construye una estrecha relación espacial, económica y social con la metrópoli. Es por ello que esta investigación tiene como finalidad el diseño de un instrumento de planeación para gestionar su territorio. A partir de una reflexión teórico-conceptual se establecen las bases para explicar el fenómeno de investigación. Posteriormente, se expone la caracterización del municipio con el propósito de analizar su realidad específica. Finalmente se presenta una propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial rural en el municipio de San Pedro Ixtlahuaca.

Palabras claves

Ordenamiento territorial, nueva ruralidad, planeación, territorio rururbano.

**Abstract**

*Traditionally the surrounding municipalities to metropolitan areas have rural qualities that historically have built through the agriculture and livestock economic activity. The constant expansion of the urban area keeps these municipalities in a position of strong pression of*

\* Hazael Gamboa Figueroa. Maestro en Economía y Gestión Municipal, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Administrador Público-Privado.

\*\* Fermín Alí Cruz Muñoz. Instituto Politécnico Nacional, Doctor en Estudios Urbanos y Ambientales, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1

*new territorial process. Nevertheless, these municipalities do not have the qualities of rural municipality because they built a close spatial, economic, and social relationship with the metropolis. This research has the goal to design a planning instrument in order to manage the territory. Through a theoretical and conceptual reflection, we establish the bases to explain the research phenomenon. Then, we expose the municipal characterization with the purpose to analyze their specific reality. Finally, we present a methodological proposal to elaborate a rural territory plan in San Pedro Ixtlahuaca.*

#### *Key words*

*Territorial planning, new rurality, planning, rururban territory.*

### **Introducción**

El crecimiento natural de San Pedro y el aumento de interacción respecto a la Zona Metropolitana de Oaxaca (ZMO) obliga de cierta manera al propio municipio a plantear un ordenamiento territorial con el fin de prepararse para los cambios futuros y al mismo tiempo identificar fortalezas, debilidades, obstáculos y oportunidades que puedan tener repercusión en el desarrollo del municipio. Así mismo, el diseño de una metodología especial para el municipio de San Pedro permitirá la planeación y gestión del uso de suelo y ocupación del territorio en función de las características que presente, privilegiando el aprovechamiento de sus peculiaridades como: a) la dinámica propia del municipio, b) la forma de vida espacial de sus habitantes y la movilidad de éstos, c) su estrecha relación con la ZMO, y d) la presencia de tierras con un régimen ejidal y comunal, entre otros.

El objetivo de este trabajo es plantear los lineamientos generales para diseñar una metodología que permita la creación de un plan de ordenamiento territorial para un municipio rural, regido por sistemas normativos internos (SNI), insertado en la periferia de la ZMO, a fin de prepararse ante una futura conurbación que trastoque sus estructuras sociales, económicas y culturales.

### **La visión rural para la planeación territorial**

En las últimas décadas el territorio se ha vuelto protagonista y factor preponderante para el desarrollo, siendo objeto de políticas públicas orientadas al aprovechamiento eficiente de los recursos que de él emanan. Destacando al territorio no sólo como soporte de las actividades económicas sino como categoría de análisis

En el caso de las zonas rurales, esta visión se ha visto respaldada principalmente por una serie de teorías enfocadas al desarrollo local y al desarrollo territorial. Por lo cual, establecer criterios para determinar un territorio rural se ha vuelto una tarea fundamental y al mismo tiempo

una preocupación para su posterior planeación. Aún no existen criterios reconocidos y aceptados universalmente que permitan definir de forma *a priori* a un territorio rural (Paniagua y Hoggart, 2002).

La teoría muestra que se han empleado diversas tipologías que buscan definir *lo rural*. Desde el punto de vista de la geografía, pasando por lo económico e incluso por lo sociológico, siendo esta última visión teórica la que mayor relevancia ha cobrado con el tiempo. Bajo el discurso de la sociología rural, lo rural ha estado asociado principalmente a una serie de fenómenos entre los que se destacan: una baja densidad demográfica (Ramírez y De Aguas, 2016; Bazant, 2010), predominio de la agricultura en los procesos productivos (Romero, 2012), y rasgos culturales, valores, creencias y conductas propias (Negrín, 2017). Características que diferencian una zona de otra, principalmente de las zonas urbanas.

Cloke (2006) cuestiona estas diferentes formas de entender una realidad tan compleja y heterogénea, por lo cual establece una clasificación de los marcos teóricos que dan pie a la construcción de las diferentes conceptualizaciones de lo rural. Formando tres diferentes enfoques teóricos: 1) el enfoque funcional, 2) el de la economía política y 3) el de la construcción social.

El enfoque funcional (Cloke, 2006) o cuantitativo (Paniagua y Hoggart, 2002) engloba aquellas visiones teóricas que se basan en elementos descriptivos y funcionales del lugar como la densidad de población, total de habitantes de un lugar, tamaño de asentamientos humanos, su relación con la naturaleza y el paisaje.

El enfoque de economía política (Cloke, 2006) o enfoque de flujos (Paniagua y Hoggart, 2002) tiene que ver con la producción y el cómo se interrelacionan las zonas rurales con las políticas económicas del país y del mundo. La tercera visión se vincula con la construcción social o cualitativa y parte del hecho de reconocer a las zonas rurales a partir de realidades percibidas y a un acercamiento constructivista ya que en esencia las categorías espaciales son representaciones sociales. Variables como la cultura, tradiciones, valores, contexto histórico, festividades se vuelven esenciales para dar forma y límites a un territorio. Negrín (2017) señala que el territorio rural debe de concebirse como un producto histórico, el cual reconoce su heterogeneidad ética, social y cultural. Tomando forma a partir de sus actores sociales, grupos, individuos, organizaciones e instituciones.

Dada la existencia de múltiples criterios para determinar qué es un territorio rural y considerando la heterogeneidad (social, política, geográfica, cultural) del estado de Oaxaca y sus municipios, incluyendo al estudio de caso, para la presente investigación se retoma la idea de conceptualizar lo rural a partir de la propuesta del sociólogo francés B. Kayser (1990 en Samper, 2013, p. 2).



Conjunto territorial cuyas decisiones se le escapan y en el que existe un modo particular de utilización del espacio y de la vida social, caracterizado, en primer lugar, por una densidad relativamente débil de habitantes y de construcciones, lo que determina un predominio de los paisajes vegetales; en segundo lugar por un uso económico del suelo con predominio agro-silvo-pastoril; en tercer lugar por un modo de vida de sus habitantes marcado por su pertenencia a colectividades de tamaño limitado, en los que existe un estrecho conocimiento personal y fuertes lazos sociales y por su relación particular con el espacio, que favorece un entendimiento directo y vivencial del medio ecológico, y finalmente, por una identidad y una representación específica, muy relacionada con la cultura campesina.

Lo cierto es que, desde hace unas cuantas décadas la mayoría de los autores estudiosos de lo rural coinciden que, este tipo de zonas han sufrido un cambio significativo en la forma que se relacionan con el resto del territorio, y sobre todo el papel que desempeñan dentro de la economía y la sociedad en su conjunto (Giarraca, 2001; Grammont, Farah y Pérez, 2008).

Este nuevo enfoque o visión de lo rural es lo que muchos autores han llamado *ruralidad o nueva ruralidad*, terminología que no sólo ha cambiado el concepto de lo rural, pues ha significado todo un cambio de paradigma en la forma de concebir dichas zonas, (Grammont, Farah, & Pérez, 2008; Samper, 2013) por lo cual a continuación se realizará una revisión de estos nuevos enfoques.

De acuerdo con Grammont (2008) esta visión y conceptualización de la nueva ruralidad se concibe como una serie de transformaciones en las relaciones económicas en una escala local-global, lo cual ha permitido percibir los espacios rurales como susceptibles de cambios en el campo y una nueva relación con la ciudad, tanto a nivel económico, como político, cultural y social (Grammont, 2008; Vargas, 2009).

Por lo mismo Rosas (2013) considera que esta visión es resultado de un proceso en el cual, las políticas económicas y sociales han realizado una serie de transformaciones en la existencia y dinámica de los territorios rurales provocado que se modifiquen tanto las relaciones sociales, políticas y sobre todo económicas que se dan dentro de las zonas rurales, principalmente de aquellas que se encuentran en una fuerte interacción con zonas urbanas de gran tamaño, provocando que los mayores cambios surgidos a partir de la nueva ruralidad tengan que ver con la multifuncionalidad del territorio y el reconocimiento de su pluriactividad.

Este cambio de visión, provocado por la nueva ruralidad en las últimas décadas, ha producido un cambio de paradigma en la forma de ver a las zonas rurales, y revalorizando a las mismas, pasando de lugares subdesarrollados a lugares de esparcimiento y de oportunidades (Correa, 2001).

Donde algunos de estos cambios han sido:

- La modificación de su concepción territorial, pasando de ser fuente de recursos naturales, a un ente susceptible de desarrollo,
- La modificación entre el vínculo e interacción entre las zonas rurales y las ciudades,
- Aceptación de la existencia de otras ocupaciones además de la agricultura,
- La diversificación de la producción de bienes primarios y de otros bienes no agrícolas con la finalidad de,
- Integrar las áreas rurales a los mercados.

Esta nueva dinámica se debe reconocer en el diseño del plan de ordenamiento territorial a fin de identificar las mejores alternativas de desarrollo de las zonas rurales.

### **Visión fragmentada de la planeación en México**

Massiris (2008) sugiere que la planeación del territorio debe ser la herramienta que se emplee para solucionar los problemas que surgen a partir del uso del territorio, de la expansión de los asentamientos humanos y de los dilemas y problemas que devienen. El ordenamiento territorial es uno de los instrumentos utilizados para dar solución a estos problemas y quizás el instrumento adecuado para ello.

Salazar *et al.* (2013, p. 21) afirman que “En México, la implementación de políticas de ordenamiento territorial ha presentado dos vertientes: una orientada hacia la planeación urbana (a partir de 1976, con la Ley General de Asentamientos Humanos) y otra dirigida hacia la aplicación de una política ambiental (con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988)”. Esto provoca la división del territorio nacional en dos grandes bloques. Áreas urbanas y áreas susceptibles de preservación y restauración por su alto contenido de recursos naturales. También significó la creación de instrumentos de planeación territorial específicos para cada bloque, instrumentos acompañados de una metodología apta para cada tipo de territorio (orientación urbana y orientación ecológica). Sin embargo, debido a la heterogeneidad geográfica del país hay zonas que se escapan a esta división.

Esto último representa un problema, en palabras de Arboleda (2009, p. 244):

Las transformaciones del modelo de ocupación visibilizadas desde la relevancia de lo rural, la dinámica regional, los imaginarios colectivos y el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana deben ser incorporadas en la planeación, ordenación y gestión del territorio rural, en

la articulación de las políticas e instrumentos, homologación de normas y construcción de un consenso entre autoridades e instancias del sistema institucional.

Sin embargo, esta condición no se cumple del todo. La planeación territorial de las zonas rurales en México se ha rezagado o ha sido supeditada a las metodologías diseñadas para las áreas urbanas o el ordenamiento ecológico, aunque Salazar *et al.* (2013) mencionan casos muy particulares que han resultado relativamente exitosos al momento de intentar planear el territorio en estas zonas. Los ordenamientos territoriales comunitarios (OTC) son el principal instrumento para lograr dicha tarea. Se han utilizado principalmente en municipios con un alto porcentaje de propiedad ejidal y comunal con actividades forestales.

Lara y Chapela (2006: 95) mencionan que “La Planeación Comunitaria del Territorio (PCT) se planteó como una respuesta a la inquietud de comunidades rurales de la Sierra Norte de Oaxaca en torno a la aplicación de las políticas de uso del suelo trazadas en otros ámbitos de decisión”. Fernández y Urista (2006) señalan que dicha planeación es resultado del reconocimiento y protección legal de las tierras comunitarias por parte del Estado mexicano, resultado de una construcción histórica proveniente de las mismas comunidades y su sentido de pertenencia.

Ahora bien, retomando el porqué del surgimiento de los OCT Lara y Chapela (2006), Toledo (2006), Arreola (2006) y Azuela (2013) concuerdan que probablemente una de las causas de dicho surgimiento sea la falta de articulación entre los dos principales instrumentos de planeación territorial (Ordenamiento Territorial de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Ecológico Territorial). Negrete y Aguilar (2006, p. 28) establecen que:

Por sus enfoques y formas de aplicación, son complementarios: el primero contribuye a la planeación del desarrollo urbano de los centros de población; el segundo es un instrumento multisectorial orientado a normar el aprovechamiento de los recursos naturales existentes fuera de los poblados. En suma, el OTAH está destinado a conformar una política pública de urbanización y el OET a coadyuvar en el manejo sustentable del patrimonio natural.

El problema es que no existe una clara articulación entre ambos enfoques de planeación (Massiris, 2002), lo cual refleja más una política sectorial que territorial, ocasionando el diseño e implementación de otros instrumentos de planeación que mejor se adapten a las condiciones de algunas comunidades. Como ejemplo los planes de ordenamiento territorial comunitarios (Arreola, 2006).

Fue a partir del diseño de estos instrumentos que se reconoció la necesidad de contar con un instrumento de planeación susceptible

de ser aplicado por comunidades que requirieran un plan estratégico para hacer frente al deterioro ambiental que viven sus comunidades, así como la incorporación de un aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales. En la actualidad estos planes han sido la respuesta más recurrente por las comunidades rurales para generar una planeación territorial. Su principal área de influencia son los núcleos agrarios.

Los OTC han resultado exitosos, pero también han presentado obstáculos y limitaciones como la falta de diagnósticos adecuados a las condiciones particulares de las comunidades, problemas en el diseño del plan, la falta de participación de las comunidades, el rechazo por parte de algunos comuneros o del comisariado ejidal y un marco normativo endeble para su aplicación (Azuela, 2013).

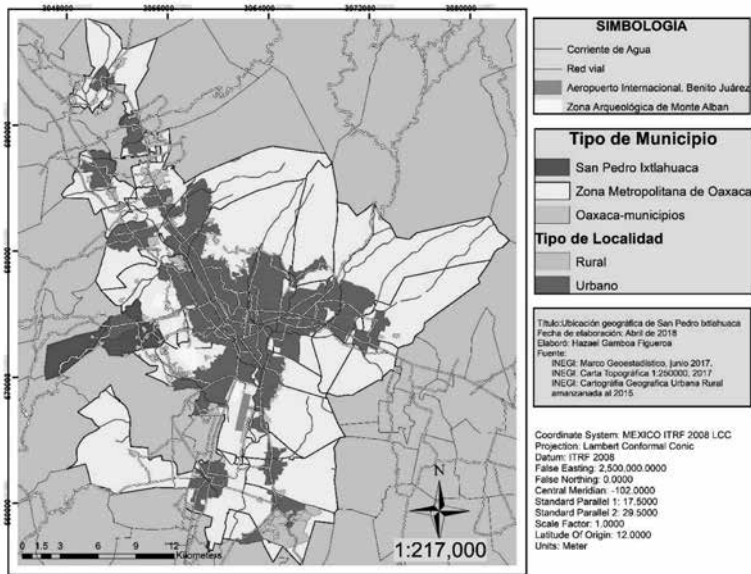
Hasta 2012 la Comisión Nacional Forestal había reportado la realización de más de 1000 ejercicios de OTC a lo largo del país y poco más de 100 en el estado de Oaxaca. Esto se vuelve preponderante ya que aún existen grandes zonas rurales a lo largo del país que requieren un instrumento de planeación territorial. Debido a las condiciones especiales de este tipo de instrumento (conservación y protección del medio ambiente, fortalecimiento del núcleo agrario, dirección por parte de los ejidatarios) podría no adaptarse plenamente a las necesidades del estudio de un municipio rururbano, lo que significaría realizar un análisis de las condiciones especiales del municipio para proponer una metodología acorde a estas condiciones.

Cortez (1993: 111 en Vargas, 2007: 20) indica que un “Plan de Ordenamiento Territorial tendría que contemplar la forma óptima de abordar los asuntos de demarcación territorial al interior del ambiente de aplicación, buscando la racionalización espacial sobre bases físicas” por lo que es necesario generar un instrumento acorde a las características y necesidades que presentan los asentamientos humanos rurales.

### **Condición rururbana de San Pedro Ixtlahuaca**

Entender al territorio como una construcción social va más allá de analizar y describir sus características. Se requiere de conocer a profundidad cuáles son las condiciones que lo identifican esto con el fin de conocer las particularidades de éste. El municipio de San Pedro comparte frontera con la Zona Metropolitana de Oaxaca (ZMO) (mapa 1), pero sin pertenecer a ésta administrativamente.

## Mapa 1. San Pedro Ixtlahuaca: ubicación geográfica



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017).

Esta cercanía con la ZMO a lo largo del tiempo ha significado una serie de implicaciones y cambios para el municipio, tales como el desplazamiento de las actividades agropecuarias y la diversificación ocupacional, cambio en el uso de suelo, mayor demanda de bienes y servicios y sobre todo la expansión urbana en suelo rural.

Este tipo de interacción que existe entre San Pedro Ixtlahuaca y la ZMO es un fenómeno que se repite constantemente a lo largo del mundo, y que ha provocado que en las últimas décadas se plantee la idea del espacio rururbano como una forma de matizar la dicotomía que existe a través de la distinción entre urbano y rural (Puig, 2016).

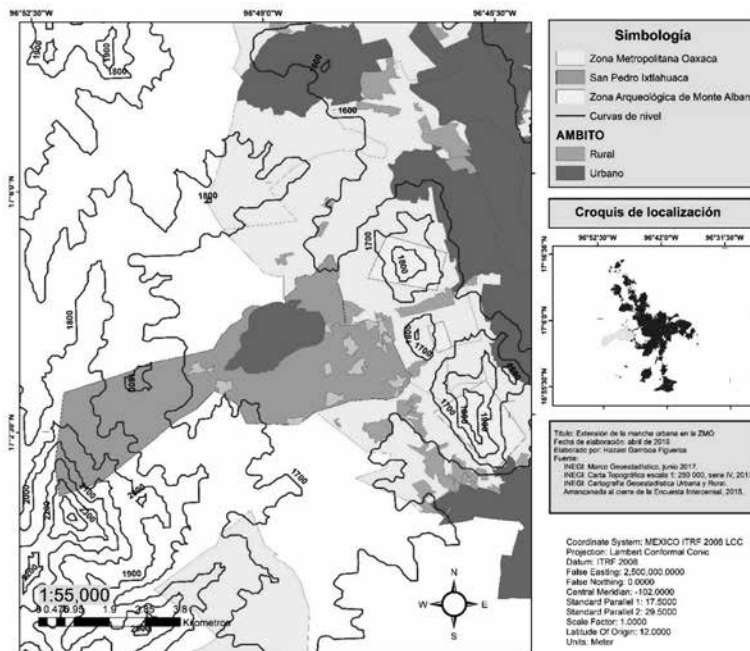
El caso del municipio de San Pedro Ixtlahuaca es muy particular pues a partir de instituciones como el INEGI y la OCDE de manera oficial el municipio se clasifica como urbano, pero a lo largo de su territorio presenta diversos tipos de áreas, por ejemplo, la cabecera municipal se podría considerar como área urbana, pero una franja del municipio se podría considerar como área semiurbana gracias a la proliferación de diversas localidades sobre todo al este del municipio relacionados con un lento proceso de conurbación con la zona metropolitana.

Se destaca que este fenómeno de conurbación ha sido un proceso lento gracias a las condiciones topográficas de la región. La zona fronteriza entre la ZMO y San Pedro se caracteriza por la presencia

de dos elevaciones en las cuales se encuentran ubicadas las zonas arqueológicas de Monte Alban y Atzompa. La presencia de esta barrera natural ha limitado la expansión de la mancha urbana proveniente de la ZM con dirección a San Pedro, aunque es necesario indicar que se presenta una pequeña franja de asentamientos humanos a lo largo de la unión de ambas laderas que ha permitido la interacción e interconexión entre ambas zonas (mapa 2).

A partir de esta interacción, en el este del municipio de San Pedro se ha dado la proliferación de nuevos asentamientos humanos en los últimos años aunque con escasa infraestructura urbana, lo cual sumado a la urbanización presente en la cabecera municipal, a las localidades ya existentes, al uso de suelo, al tipo de propiedad presentes en el municipio y a la existencia de zonas territoriales destinadas al trabajo agrario es que se puede clasificar al municipio como semi rural urbanizado con zonas semiurbanas.

**Mapa 2. Extensión de la mancha urbana entre San Pedro Ixtlahuaca y la ZMO**

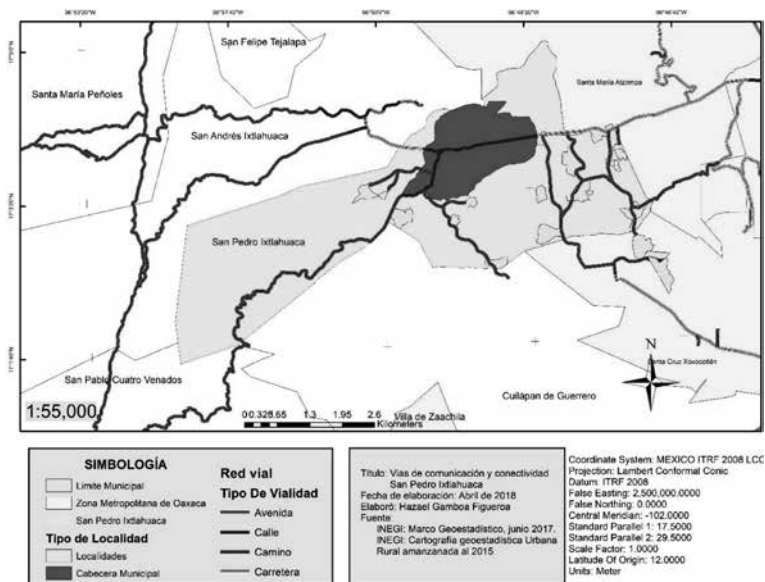


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017).

La proximidad geográfica de San Pedro respecto a la ZMO también coloca al municipio en una ubicación estratégica, pues representa la puerta de entrada a la ZMO para aquellas comunidades que se encuentran al oeste del municipio con dirección a la sierra (mapa 3).

En el caso de municipio de San Pedro la ubicación de las zonas destinadas a la agricultura en cualquiera de sus modalidades ha influido de forma directa en el surgimiento de nuevos asentamientos humanos, lo cual es una condición que se vive en la gran mayoría de las zonas rurales de México. Desde hace un par de décadas a la fecha esta condición se ha visto modificada principalmente por el abandono del campo por parte de población joven y la multifuncionalidad del territorio, lo cual ha provocado que la oferta y demanda de vivienda ya no se dé cerca de la parcela o milpa sino que se dé donde el suelo sea más barato.<sup>1</sup>

**Mapa 3. Vías de comunicación y conectividad**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017).

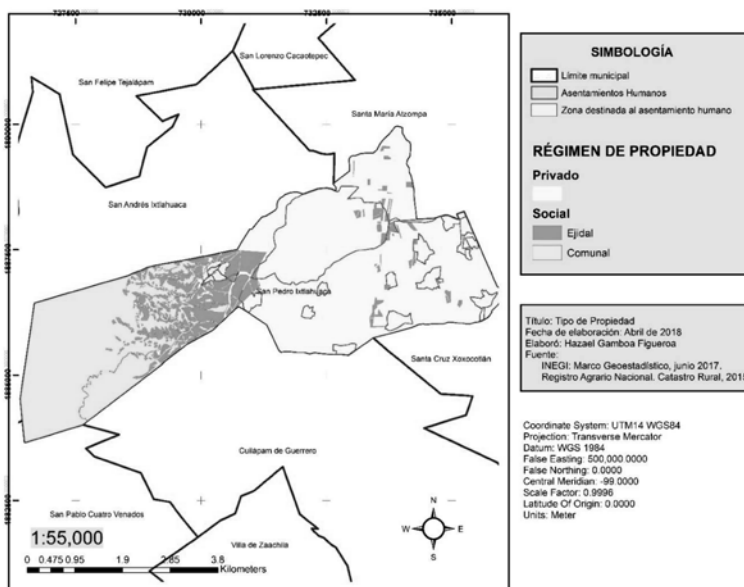
Otra característica que identifica a las zonas rurales es el tipo de régimen de propiedad que existe (pública, social y privada). En el caso del estado de Oaxaca estos tipos de regímenes de propiedad representan gran parte de extensión territorial en la mayoría de los municipios rurales, por lo cual se requiere la existencia de un mecanismo apropiado para

<sup>1</sup> Este comportamiento se identifica como parte del recorrido del municipio y por experiencia directa como residente.

su inclusión en una posible planeación territorial. Y es que hay que recordar que los mecanismos de planeación territorial analizados en un principio son muy laxos respecto a estos tipos de régimen y su relación e integración con los asentamientos humanos con excepción de los ordenamientos comunitarios.

Para el caso específico de San Pedro Ixtlahuaca, las tierras de uso común se encuentran al oeste del municipio sin interactuar de forma profunda con alguna de las localidades del municipio con excepción de la colonia llamada “La Concepción”, con una extensión cercana a las 700 ha lo cual equivale al 30 por ciento del total del territorio, mientras que las zonas delimitadas por el núcleo agrario o ejido representa el 12% del territorio municipal, dejando que la propiedad privada ocupe poco más del 58% de la superficie del municipio (mapa 4).

**Mapa 4. Tipo de Propiedad**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2017).

Como en la mayoría de los municipios mexicanos, la mayor concentración de población se da dentro de la cabecera municipal. En el caso de San Pedro cerca del 30% de su población se concentra en la cabecera municipal, el resto se dispersa en las comunidades del propio municipio (INEGI, 2015).



Desde hace 20 años el municipio ha presentado un crecimiento poblacional alto y constante según lo reportado por los censos del 2000 y 2010 realizados por el INEGI, así como el intercensal 2015. En el periodo<sup>2</sup> 2000-2015, el municipio presentó una tasa de crecimiento anual de 5.87%, lo cual está por encima del 1.35 por ciento registrado a nivel nacional en el mismo periodo.

Este crecimiento poblacional se entiende como resultado de un crecimiento natural ya que, con base en la Encuesta Intercensal del 2015, las personas de cinco años y más que reportaron haber sido residentes en otra entidad para marzo del 2010 fue sólo del 1.57%, lo que significa que sólo 119 personas provenientes de otra entidad llegaron a vivir al municipio de San Pedro Ixtlahuaca después del 2010, aunque se desconoce el porcentaje de población que posiblemente llegó a vivir al municipio proveniente de otro municipio del propio estado de Oaxaca.

En lo que respecta a la condición de pobreza, la situación que viven las personas del municipio es preocupante, casi la mitad de la población reportó encontrarse en una situación de pobreza moderada, mientras que en el otro extremo solamente 2.5% de la población reportó no considerarse pobre.

El municipio reportó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el 2010 de 0.667 lo cual es clasificado como un desarrollo humano medio, dicha clasificación se encuentra por debajo de la media nacional la cual fue de 0.746 y casi a la par de la media estatal que fue de 0.681, cabe mencionar que el estado de Oaxaca se encuentra entre los tres estados con menor desarrollo acompañado de Guerrero y Chiapas (PNUD, 2014).

Otro aspecto por destacar es la condición económica de la población. La mayoría de las personas ocupadas están en el sector terciario con casi el 60%, seguido del sector secundario con cerca de un 34% (INEGI, 2015). Esta distribución se debe a diversos factores, entre los cuales se pueden identificar que, del total de población ocupada, 64 por ciento reportó trabajar en un municipio distinto al de residencia, es decir que seis de cada diez personas reportaron trabajar en un municipio ajeno a San Pedro Ixtlahuaca, aunque se desconoce cuáles son los principales municipios receptores, se presupone que es la ZMO la principal área receptora por su cercanía e influencia económica que ésta representa.

Esta movilidad en la población ocupada va muy de la mano con el empleo ofertado en el municipio. De acuerdo con el censo económico de 2014 sólo se reportó la existencia de 164 unidades económicas, las cuales ocupan solamente a 242 personas (INEGI, 2014).

Del total de personal ocupado más del 90 por ciento se auto emplea, es decir, son, familiares y otros trabajadores no remunerados propietarios

---

<sup>2</sup> La tasa de crecimiento poblacional se estimó a partir de la población total de 1758 habitantes en 2000 (INEGI, 2000) y 4147 en 2015 (INEGI, 2015).

de su propio negocio, que en su mayoría son: tortillerías, molinos de nixtamal, tiendas de abarrotes o misceláneas, establecimientos como farmacias, carnicerías, casas de materiales entre otros giros comerciales (INEGI, 2015a; INEGI, 2014).

Como se puede apreciar, es el comercio al por menor y la industria manufacturera las actividades económicas que mayor personal ocupan. Esto se debe a que estas dos actividades son las que mayores unidades económicas generan y por ende mayores oportunidades de empleo.

En lo que respecta a los aspectos políticos-administrativos del municipio, el de mayor importancia es el hecho que San Pedro Ixtlahuaca se rige por el Sistema Normativo Interno lo que significa que el municipio puede elegir de forma autónoma e independiente su forma y estructura de gobierno. Este tipo de sistema normativo permite la presencia de autoridades auxiliares o de forma paralela a las autoridades del ayuntamiento, que en la mayoría de los casos son representantes de la asamblea de ejidatarios, que para el caso de San Pedro dicha autoridad auxiliar se representa por el comisariado ejidal.

Una característica por destacar de la organización política-administrativa del municipio de San Pedro Ixtlahuaca es que si bien, se rige bajo un sistema de “usos y costumbres” el comportamiento administrativo del municipio es algo distinto asemejándose más a una organización tradicional basada en partidos políticos. Por ejemplo, el escalafón de puestos de autoridad ha dejado de ser practicado por la comunidad, es decir autoridades como topil, mayor, policía, etcétera han dejado de existir en la comunidad, centrándose en la elección de las autoridades del ayuntamiento mediante planilla la cual tiene al candidato a la presidencia municipal como representante de ésta. Esta condición refleja claramente que la elección de las autoridades del ayuntamiento en un proceso es similar a cualquier proceso electoral realizado a lo largo del país, con la diferencia que en el municipio no existe presencia de partidos políticos.

**Figura 1. Organigrama del Ayuntamiento de San Pedro Ixtlahuaca**



Fuente: Elaboración propia con base en el Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca (2014).

La profesionalización del cuerpo de policías, la no inclusión de la asamblea de ejidatarios en tareas administrativas del ayuntamiento e incluso la elección del ayuntamiento por medio de una planilla ha propiciado que el municipio se encuentre en un proceso transición, que si bien seguiría considerándose como un municipio regido por un SNI, las condiciones en que se dan las relaciones de poder entre los pobladores de San Pedro Ixtlahuaca cambian alejándose un poco del derecho consuetudinario y acercándose al derecho positivo.

A partir de los aspectos aquí abordados, es posible entender la realidad por la que atraviesa el municipio actualmente, destacando que:

El municipio se sigue considerando como un espacio rural a partir de una serie de características como: a) el porcentaje de territorio con vocación agrícola, b) la estrecha relación que existe entre algunas localidades y las zonas agrícolas, sobre todo en la franja de agricultura semipermanente, c) el porcentaje de territorio bajo el régimen de propiedad comunal, d) las autoridades y representantes de este tipo de propiedad, que si bien no conservan una fuerte injerencia en la vida político-administrativa del municipio si mantienen una fuerte presencia en la vida pública- social-religiosa del municipio, e) distribución en la población en pequeñas localidades y su limitada infraestructura urbana

fuera de la cabecera municipal, f) la existencia de fuertes lazos sociales (sobre todo religiosos) y g) la existencia de grandes extensiones de paisajes vegetales sobre todo al oeste del municipio.

El municipio vive una serie de transformaciones políticas, demográficas y económicas que han tenido repercusión directa en el territorio, modificando su uso de suelo y su vocación natural. Estos cambios han influido en la proliferación de áreas rururbanas las cuales guardan una estrecha relación funcional con la ZMO.

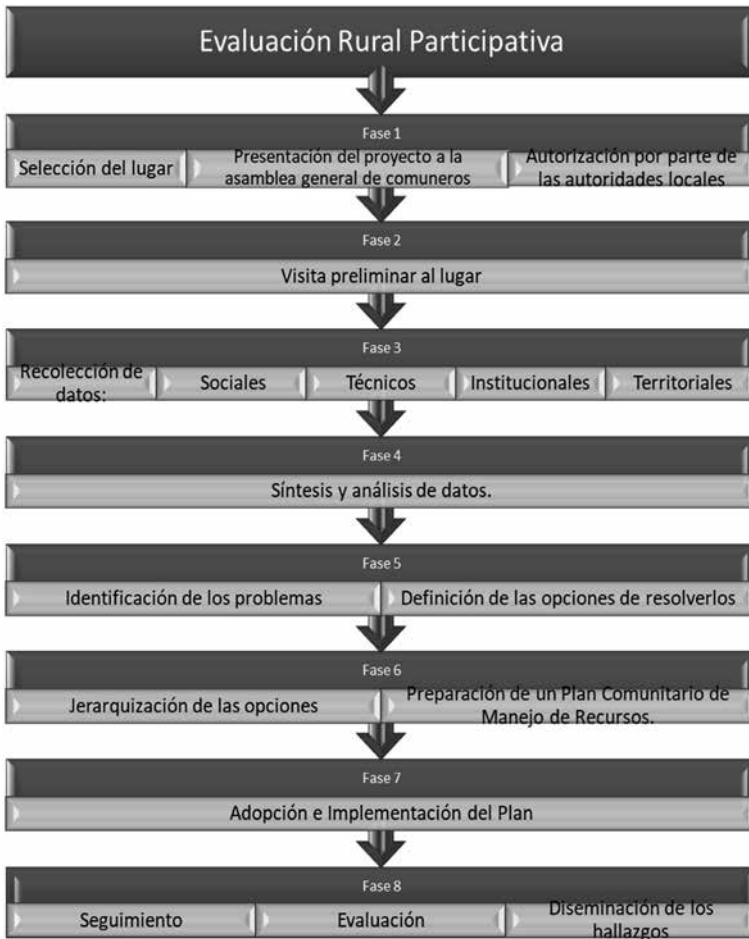
Considerando esta relación funcional con la ZMO el municipio se ve inmerso en una nueva ruralidad la cual se puede observar con la diversificación ocupacional, con el desplazamiento de las actividades agrícolas como sector económico preponderante, la demanda de servicios públicos por aparte de las nuevas localidades, y la modificación de las relaciones sociales y económicas entre San Pedro y la ZMO.

### **Exposición y análisis de buenas prácticas**

La necesidad de realizar un análisis de experiencias similares se vuelve preponderante. Con el estudio de diferentes experiencias se pretende ampliar, confirmar o rechazar algunas ideas que ayuden en el diseño metodológico de la planeación rural territorial. Esto con un doble propósito, uno que permita contar con una descripción analítica y suficiente evidencia empírica para corroborar postulados teóricos previos y dos, que permita alcanzar la toma de decisiones que sirvan para proponer diversas iniciativas metodológicas para el caso de estudio (Sartori, 2002; Morales, 2010).

Se realizó una búsqueda documental de diferentes experiencias, enfocándose en aquellas donde se hubiera realizado un ejercicio de planeación territorial con un enfoque rural. La revisión se efectuó tanto a nivel nacional como internacional, en el caso de las experiencias internacionales, la búsqueda se concentró en aquellos casos que contaran con una adecuada implementación y efectos positivos en su territorio, es decir, que han sido expuestas como buenas prácticas y referencias replicables para otras zonas rurales. Cabe aclarar que en el caso de las experiencias nacionales se tuvo una fuerte limitante en cuanto a la no existencia, de un inventario nacional de municipios o localidades que cuentan con un plan de ordenamiento territorial, aunado a ello el acceso al documento que constituyó el plan no es debidamente publicado por lo que el acceso a la información fue el principal obstáculo para elegir los casos mexicanos.

**Figura 2. Esquema metodológico de la Evaluación Rural Participativa**



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto de los Recursos Mundiales y Grupo de Estudios Ambientales (1993).

Después de una revisión bibliográfica exhaustiva se escogieron dos casos, el de la comunidad agraria de San Juan Bautista Guelache, Santos Degollado en Oaxaca y el del Ejido Plan de la Noria Poniente, Mpo. José María Morelos en Quintana Roo, ambos representativos de lo que se conoce en México como Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC). Ambos casos fueron seleccionados por la pertinencia respecto al caso de estudio y por presentar particularidades en cada uno de

ellos, por ejemplo la comunidad de Guelache fue elegida por presentar similitudes con el caso de estudio como: cercanía con la ciudad de Oaxaca de Juárez de aproximadamente 10 km, fuerte influencia de la ZMO hacia el municipio, presencia de régimen de propiedad comunal, y régimen de gobierno SNI entre algunos otros; mientras que el Ejido Plan de la Noria fue elegido por ser un claro ejemplo de un ejercicio de OTC, es decir, por presentar un ejercicio de planeación territorial en un área rural en su forma tradicional (escaso desarrollo, predominio de la actividad agraria, y de paisajes naturales susceptibles de ser protegidos), además de su reciente creación (2015) y por presentar también una organización basada en el derecho consuetudinario. En la figura 2 se puede observar la síntesis metodológica que constituye las dos experiencias nacionales.

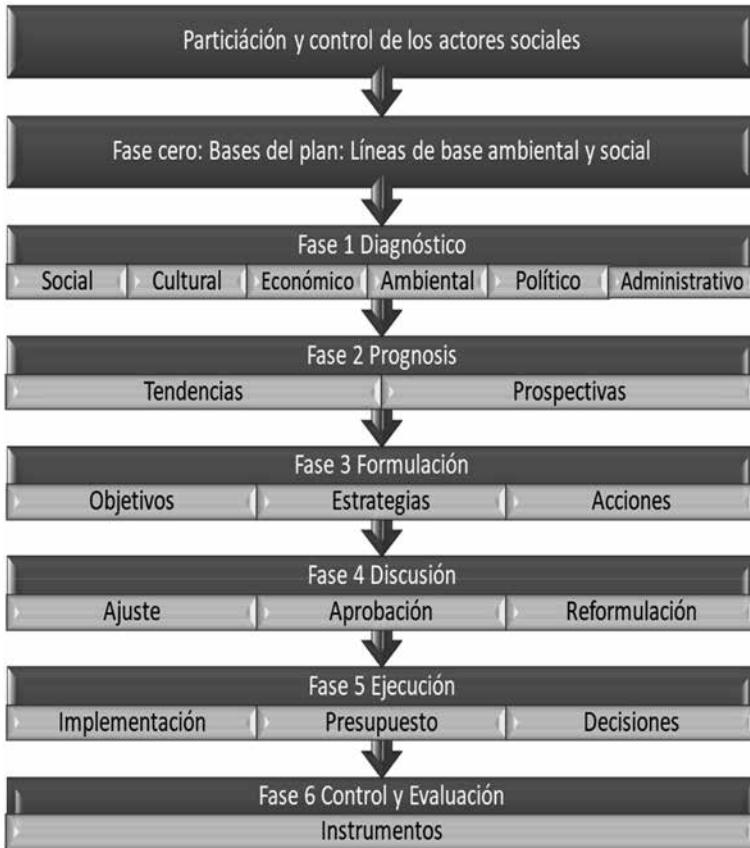
En lo que respecta a las buenas prácticas internacionales ambos tienen la particularidad de generar una planeación de lo rural a partir de la visión de la nueva ruralidad, permitiendo analizar cómo a partir de la metodología de planeación se puede potenciar esta condición de la nueva ruralidad vista en algunas zonas rurales.

Se presenta el caso de Santa Rita Jujuy, área perteneciente a la provincia de Jujuy, Argentina cuyo proyecto de ordenamiento territorial se desarrolló en el 2009 con el propósito de lograr un desarrollo desde lo local, concertando la imagen deseable del territorio propuesta por los propios habitantes del lugar. Y el caso del departamento de Tunuyán perteneciente a la provincia de Mendoza, Argentina.

En el primer caso se implementó un Modelo de desarrollo territorial (MoDet) y optaron por utilizar la metodológica propuesta por Méndez Vergara (1999) (figura 3).

En lo que se refiere al caso de la comunidad de Tunuyán para la realización de su Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, se empleó una metodología llamada “Desarrollo Territorial Planificado y Negociado” (DTPN) (figura 4). Con este enfoque se pretendía reducir las asimetrías territoriales, sociales y económicos, mediante la creación de acuerdos socialmente legitimados (FAO, 2013).

**Figura 3. Metodología empleada en la comunidad de Santa Rita, Jujuy**



Fuente: Elaborado a partir de (Zelarayán, Failde de Calvo y Fernández, 2011, p. 17).

**Figura 4. Metodología empleada en la comunidad de Tunuyán**



Fuente: elaborado a partir de FAO, 2013.

El DTPN se enfoca en facilitar el diálogo entre todos los involucrados. “Su función es, esencialmente, la de presentarse como persona neutral ante los actores del proceso de desarrollo territorial. En esta función, el facilitador debe poder promover un análisis conjunto del sistema, estimular el diálogo además de una negociación eficiente entre los diversos protagonistas” (FAO, 2013, p. 10).

### **Conclusiones: hacia el diseño de un Plan de Ordenamiento Territorial Municipal en San Pedro Ixtlahuaca**

Lo que se pretende a través de la presente propuesta es poner en manifiesto la importancia de contar con un modelo de planeación y gestión territorial, adaptable a las circunstancias y particularidades que se encuentran en un ámbito rural que transforma sus actividades tan características y sufre la presión de la conurbación. Así mismo, se busca dar la idea que, dicha propuesta no es una metodología general para cualquier tipo de territorio no urbano, pero se diseña una propuesta flexible, modificable y adaptable a las condiciones del contexto territorial bajo el cual se desarrolle el ejercicio de planeación.



Existen elementos comunes que se pueden encontrar en las distintas metodologías por muy diversas que éstas puedan ser. No obstante, identificar las diferencias y elementos susceptibles de intervención se vuelve el punto clave para que la presente propuesta pueda lograr cierto grado de éxito y credibilidad suficiente para ser tomada en cuenta en un ejercicio formal de planeación territorial en el municipio de San Pedro Ixtlahuaca.

Es necesario mencionar que esta guía metodológica es una obra colectiva que conjunta, una serie de visiones y propuestas recogidas de una larga revisión documental, donde el conocimiento previo del contexto territorial y situacional del municipio ayudaron para su diseño.

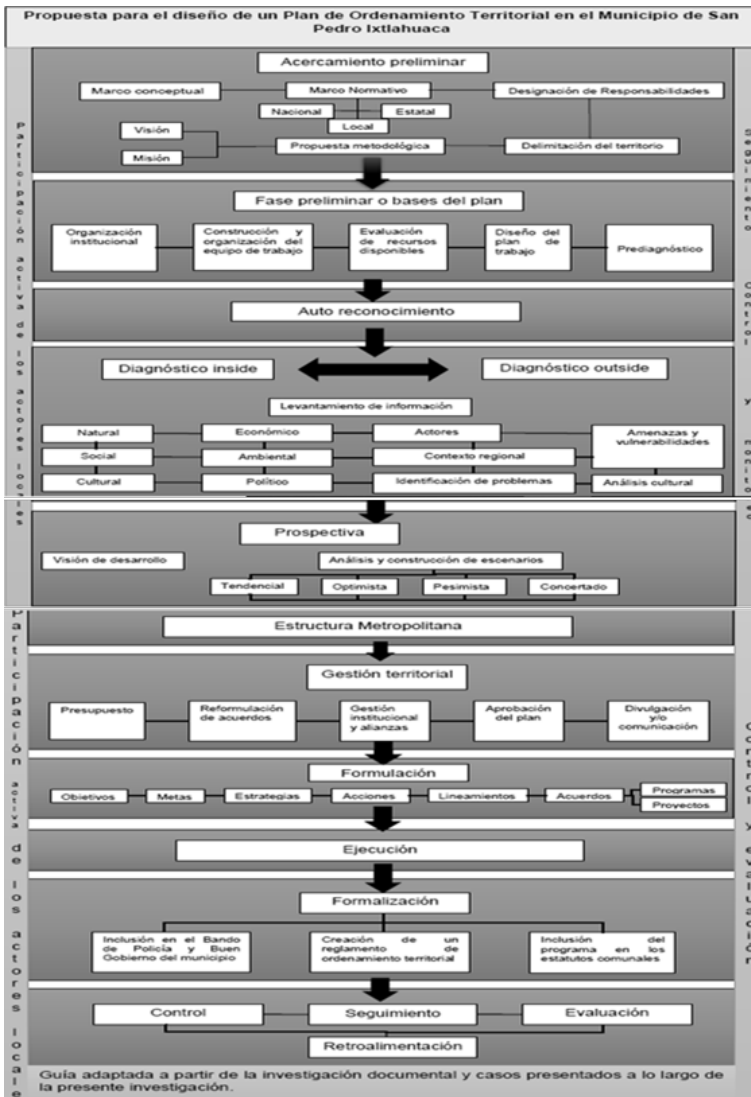
La presente propuesta se estructura a partir de una serie de fases generales como: 1) introducción, fase preliminar o bases para la elaboración del plan; 2) diagnóstico y análisis del contexto territorial del municipio; 3) fase prospectiva, formulación del plan, gestión territorial, ejecución, formalización y por último 4) control, seguimiento y evaluación del plan.

Cada una de las fases antes mencionadas responde a un momento particular en el proceso de elaboración y diseño del plan, pero al mismo tiempo es resultado de la revisión documental y teórica. Por ejemplo, las primeras fases obedecen a una reconceptualización de lo rural y de la importancia que éste puede tener dentro de una dinámica económica-social más allá de sus fronteras. Algunas de las fases posteriores son resultado de las experiencias expuestas y la necesidad de contar con una planeación estratégica-participativa.

La metodología propuesta cuenta con seis ejes estratégicos

1. Fortalecimiento del Sistema Normativo Interno
2. La nueva ruralidad como componente vital
3. Integración regional
4. Estructura metropolitana
5. Planeación estratégica
6. Trabajo participativo, colaborativo y concertado

**Figura 5. Metodología para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal en San Pedro Ixtlahuaca**



Cada uno de los ejes estratégicos busca establecer directrices a lo largo del proceso de planeación. El primero responde a la condición política del municipio (fortalecimiento del Sistema Normativo Interno)

donde se propone retomar las estructuras políticas-administrativas construidas a partir de este tipo de régimen. El segundo (Nueva ruralidad como componente vital) corresponde a la nueva dinámica rural y a las ventajas competitivas que puede traer esta condición en una integración regional.

El tercero y cuarto (Integración regional y Estructura metropolitana) responden a problemas que no pueden ser atribuidos a un área determinada ya que muchos de los problemas surgidos en el municipio son resultado de la interacción de éste con su entorno. El quinto eje (Planeación Estratégica) pretende establecer una visión de futuro, donde se pone de manifiesto que el futuro se puede construir. Por último, el sexto eje (Trabajo participativo, colaborativo y concertado) expone la necesidad de generar estructuras de gobernanza y participación dentro de la comunidad.

### Referencias

- Arboleda, G. M. (2009). Ruralidad en Contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión. *Soluciones de Posgrado EIA*, 4, 243-266.
- Arreola Muñoz, A. (2006). *Principios del Ordenamiento Territorial Comunitario*. En Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas (págs. 71-90). Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología.
- Azueta, A. (2013). *El ordenamiento territorial en la legislación mexicana*. En La política de ordenamiento territorial en México: De la teoría a la práctica (págs. 47-78). Ciudad de México: UNAM-CIGA-SEMARNAT-INECC.
- Bazant, J. (2010). Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 19 (3), 475-503.
- Bonnal, J., Cenerini, C., Ciparisse, G. y Rossi, M. (2013). *El Desarrollo Territorial Participativo y Negociado La facilitación para la gobernanza territorial*. Roma: FAO.
- Cloke, P. J. (2006). *Conceptualizing Rurality*. En The Handbook of Rural Studies, Wiltshire, Ingraterra: Sage Publications.
- Correa, E. P. (2001). *Hacia una nueva visión de lo rural*. En ¿Una nueva ruralidad en América Latina? (Primera ed., págs. 17-30). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Fernández, G. N., y Urista, E. A. (2006). *Territorios rurales, Política de planeación y ordenamiento ecológico local-comunitario en México*. En Ordenamiento Territorial Comunitario (págs. 19-41). Ciudad de México: INE-SEMARNAT.
- Giarraca, N. (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.

- Gobierno Municipal de San Pedro Ixtlahuaca (7 de noviembre de 2014). Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca. San Pedro Ixtlahuaca: Gobierno Municipal.
- Grammont, H., Farah, M. y Pérez, E. (2008). *La Nueva Ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Grammont, H. (2008). *El concepto de nueva ruralidad*. En La Nueva Ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- INEGI. (2000) Censo de Población y Vivienda, Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2014). Censos económicos, Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2015). Encuesta Intercensal, Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2015a). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2017). Marco Geoestadístico, Aguascalientes: INEGI.
- Instituto de los Recursos Mundiales y Grupo de Estudios Ambientales (1993). *El proceso de evaluación rural participativa. Una propuesta metodológica*. Ciudad de México: Instituto de los recursos mundiales-Grupo de estudios ambientales
- Lara Padilla, Y. y Chapela Mendoza, F. (2006). *Dilemas Institucionales del Ordenamiento Territorial*. En Ordenamiento Territorial Comunitario (págs. 92-111). Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología-Semarnat.
- Massiris, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI, N° 125. (Consultado el 17 de Noviembre de 2020) < <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>>
- Massiris, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. *IV Seminario De Ordenamiento Territorial, Argentina*.
- Méndez Vergara E. (1999). Criterios claves para el ordenamiento territorial-ambiental. *Revista Espacio y Desarrollo*, 11, 5-19. (consultado el 19 de noviembre de 2020) <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/8064>>
- Morales, A. B. (2010). *Las unidades de análisis en el método comparativo: un enfoque teórico cualitativo* (tesis de maestría). Ciudad de México: Instituto Politécnico Nacional.
- Negrín, R. (2017). *Las políticas de desarrollo rural con enfoque en la reducción de la pobreza en Argentina y Uruguay*. 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Negrete, G. y Aguilar, E. (2006). *Territorios rurales, política de planeación y ordenamiento ecológico local-comunitario en México*.

- En *Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas* (págs. 19-40). Ciudad de México: Semarnat.
- Paniagua Mazorra, Á. y Hoggart, K. (2002). Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones? una perspectiva geográfica de un debate clásico. *Revista de Economía*, 803, 61-72.
- PNUD. (2014). Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología. Ciudad de México: PNUD. Consultado el 10 de diciembre de 2016) <<http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>>
- Puig, S. H. (2016). El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad. *Biblio3w*, XXI 1160, 1-21. (consultado el 17 de noviembre de 2020) < <https://revistes.uib.edu/index.php/b3w/article/view/26341/27795>>
- Ramírez J., J. y De Aguas P., J. (2016). *Configuración territorial de las provincias de Colombia. Ruralidad y redes*. Bogotá: Naciones Unidas.
- Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 11, 1, 8-31.
- Rosas, M. (2013). Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica. *Polis*, 34, 1-31. (consultado el 17 de noviembre de 2020) < <https://journals.openedition.org/polis/8846>>
- Salazar, M. T., Izquierdo, J. C. y Verdinelli, G. B. (2013). *La política de ordenamiento territorial en México: De la Teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*. En La política de ordenamiento territorial en México: De la teoría a la práctica (págs. 19-46). Ciudad de México: UNAM-CIGA-SEMARNAT-INECC.
- Samper, C. C. (2013). *Estrategias de desarrollo rural en la UE: definición de espacio rural, ruralidad y desarrollo rural*. Alicante: Universidad Alicante.
- Toledo, A. A. (2006). *La experiencia del PROCYMAF en la promoción del Ordenamiento Territorial Comunitario*. En *Ordenamiento Territorial Comunitario* (págs. 41-53). INE-SEMARNAT.
- Vargas, R. M. (2007). *Hacia un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población en el Estado de Tlaxcala. Un análisis comparativo desde la perspectiva de servicios públicos de 1999 a 2005*. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala.
- Vargas, S. B. (2009). Ruralidades emergentes y dinámicas territoriales: nuevas percepciones y medios de vida. *Eleuthera*, 194-205.
- Zelarayán, A., Failde de Calvo, V. y Fernández, D. (2011). *Plan de Ordenamiento Territorial participativo de la cuenca del Arroyo Santa Rita, Jujuy*. Buenos Aires: INTA Salta.

# Las relaciones intergubernamentales en el Estado de México.

## *Intergovernmental relations in the State of Mexico.*

Joel Mendoza Ruiz\*

### **Resumen**

El objetivo fue valorar las virtudes y rezagos de las relaciones intergubernamentales (RIG) del gobierno estatal mexiquense en relación a las salvaguardas federativas, así como su retorno hacia los modelos de autoridad y las estrategias derivadas de las percepciones. La metodología se basó en la entrevista a actores clave y en la síntesis de la legislación. Las conclusiones fueron: 1) el modelo de autoridad hiper-inclusivo tiene las variantes de restricción normativa y política, se implementa mediante *juegos de minorías*; 2) las restricciones han afectado la definición integral de estrategias basadas en las percepciones; y 3) en la construcción de salvaguardas federativas debe modificarse el tratamiento de asuntos contenciosos, el grado de coordinación y cinco aspectos de la institucionalización. La originalidad de la investigación es la profundización del estudio de las RIG mediante el manejo de nuevos marcos teóricos y sub-universos más accesibles para las técnicas de investigación.

### Palabras clave

Política nacional, política gubernamental, integración política, elaboración de políticas, política social, política económica.

### **Abstract**

*The objective was to assess the virtues and lags of intergovernmental relations (IGR) of the mexiquense state government in relation to federal safeguards, as well as their return to the models of authority and strategies derived from perceptions. The methodology was based on interviews to key actors and synthesis of the legislation. The conclusions were: 1) the hyper-inclusive authority model has the regulatory and*

Joel Mendoza Ruiz es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM) y profesor investigador de tiempo completo adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de México. Vive en Cuautitlán Estado de México, correos: jmendoza66@gmail.com y jmendozar@uaemex.mx.

*political restriction variants, it is implemented through minority games; 2) restrictions have affected the comprehensive definition of strategies based on perceptions; and 3) in the construction of federal safeguards, the treatment of contentious matters, the degree of coordination and five aspects of institutionalization should be modified. The originality of the research is the deepening of the study of the IGRs through the management of new theoretical frameworks and more accessible sub-universes for research techniques.*

#### *Keywords*

*National policy, government policy, political integration, policy making, social policy, economic policy.*

### **Introducción**

Estudios antecedentes del autor han evidenciado un déficit en México sobre el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG). Tal déficit se ha caracterizado por la inconsistencia de la producción temática con respecto al amplísimo universo empírico: un imperio pleno del modelo de la autoridad inclusiva frente a manifestaciones leves de un solo tipo de salvaguarda federativa. En efecto, en México tanto los proyectos de investigación financiada sobre RIG como los proyectos editoriales son escasos, peor aún, los estudios relativos se limitan al abordaje intuitivo más que acumulativo, a la adaptación reiterada del enfoque clásico y al alejamiento mediante visiones alternativas. Los programas académicos no van más allá de disponer de una sola asignatura o unidad de aprendizaje (Aguilar, 2017, p. 66).

En relación a la vastedad del universo de las RIG mexicanas, el avance del autor ha sido la clasificación de las acciones que en 2018 reportaron 19 dependencias centralizadas y 151 descentralizadas del gobierno nacional, integrando así un registro de 241 interacciones. De estas últimas, 85 (35.27%) fueron clasificadas como interacciones para el diseño de políticas públicas, 150 (62.24%) para la implementación y 6 (2.49%) para la evaluación. La participación de gobiernos estatales en cuerpos colegiados nacionales obedecía a seis modelos distintos: por invitación, por representantes regionales, plenaria, focalizada, rotativa y por designación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). En paralelo, nació también la iniciativa de analizar las RIG de los gobiernos estatales, en virtud de que constituyen muestras más manejables y, a la vez, sub-universos más accesibles para las técnicas de investigación.

Sobre la reciente orientación de las RIG, las salvaguardas federativas, el hallazgo ha sido que México ha desarrollado, precariamente, sólo la visión de Nugent, esto es, la organización de los intereses estatales -universales, categorizados y particulares- y sólo algunas reacciones a las políticas nacionales -persuasión, coordinación, gobernanza y

hasta negativa-. La investigación empírica hizo hincapié en la etapa de alternancia del gobierno nacional mexicano a partir del año 2000. Aquí surgió la iniciativa de verificar si verdaderamente se carece en México del modelo omitido: la visión de Schnabel sobre comités intergubernamentales con variables e indicadores que determinan su grado de institucionalización ante la amenaza del oportunismo del gobierno nacional.

En virtud de lo expuesto, este texto es el primer paso de un ambicioso plan que considera como aspectos clave: 1) analizar el vasto universo de RIG mexicanas por sub-universos basados en las RIG de los gobiernos estatales, 2) enfatizar el estudio del grado de institucionalización de los comités intergubernamentales ante la amenaza constante del oportunismo de los gobiernos estatales y el nacional, 3) buscar ajustar el contenido de las RIG en función de la complejidad contemporánea del sistema federal mexicano, y 4) proyectar una producción académica constante y acumulativa. En lo particular, la pregunta orientadora de este artículo fue: ¿Qué virtudes y rezagos poseen las relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado de México en relación a las salvaguardas federativas y su referencia hacia los modelos de autoridad y hacia las estrategias derivadas de las percepciones?

El objetivo correspondiente es entonces: valorar las virtudes y los rezagos que poseen las relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado de México, mediante la ponderación de los distintos modelos de autoridad, la relación entre perspectivas y estrategias derivadas, así como el desarrollo de salvaguardas federativas; para contribuir a la comparativa de la actividad política de las 32 entidades federativas mexicanas. Por su parte, la hipótesis fue expresada de la siguiente forma: Las relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado de México poseen perspectivas claras, aunque carecen de estrategias derivadas, esto obedece al control político propio del modelo de autoridad hiper-inclusiva, lo que también limita el desarrollo de salvaguardas federativas hasta casos meramente potenciales. La metodología de investigación fue centrada en la entrevista a actores clave y en la síntesis de la legislación respectiva. Cabe señalar que la entrevista a actores clave se centró en la amplia participación que tiene la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) en los comités intergubernamentales mexiquenses, cosa que facilitó el acercamiento, aunque no salvó de una inversión considerable de tiempo.

El contenido de este texto, además de esta introducción y las conclusiones, fue dispuesto en ocho apartados. El marco referencial se tituló *Relaciones intergubernamentales: del contenido clásico a las salvaguardas federativas*. Por su parte, el análisis preliminar ocupó el apartado *Balance general del nivel de compromiso federativo para prevenir el oportunismo*. Los cinco apartados siguientes profundizaron



el análisis de las RIG mexiquenses clasificadas por etapas -diseño e implementación de políticas públicas- y bases jurídicas -legislaciones nacional y estatal, así como política binacional de América del Norte-. El último subtítulo, *Los comités de prevención y control del crecimiento urbano: potencial salvaguarda federativa en el ámbito estatal-municipal*, precisó las particularidades de ese nivel de RIG.

### **Relaciones intergubernamentales: del contenido clásico a las salvaguardas federativas**

Deil S. Wright definió tres modelos de autoridad y cinco características de las RIG. El modelo de autoridad coordinada muestra límites bien determinados para separar al gobierno nacional de los gobiernos estatales, sin que exista derecho consuetudinario para los gobiernos locales, de tal modo que los dos primeros tienen una relación independiente, pautas de autoridad autónomas y uniones tangenciales ocasionales. El modelo de autoridad dominante o inclusiva implica que los gobiernos locales y estatales sean simples paniaguados del gobierno nacional, la dependencia reduce al mínimo su impacto en las políticas nacionales, se impone la jerarquía como pauta de autoridad. El modelo de autoridad igualitaria o superpuesta se caracteriza por traslapes de interdependencia, se limita la discrecionalidad y se produce la pauta de autoridad denominada negociación (Wright, 1997, pp. 105-117).

Entre las cinco características de las RIG, Wright destacó la importancia de las percepciones que los funcionarios públicos tienen sobre sus contrapartes durante los procesos de negociación de políticas públicas. El diagnóstico-pronóstico que permiten tales percepciones se debe traducir en cuatro estrategias a implementarse en el largo plazo: a) la *estrategia de propósitos* dispondrá de tiempo y recursos para obtener acuerdos sobre los objetivos buscados por los diversos participantes de los programas coordinados; b) la *estrategia procedimental* enumerará personas u organizaciones con las que será necesario concertar arreglos intergubernamentales; c) la *estrategia de capacitación* desarrollará una conciencia de las percepciones de todos los funcionarios involucrados a manera de conocimiento estratégico; y d) la *estrategia estructural* impulsará la reestructuración de las posiciones y/o las organizaciones como mecanismo para modificar las percepciones (Wright, 1997, p. 359).

Ahora bien, bajo la visión de salvaguardas federativas, Johanna Schnabel (2015) analizó el nivel de compromiso federativo en el funcionamiento de los comités verticales u horizontales de ocho federaciones. Se enfatizó el comportamiento oportunista y unilateral, bajo la convicción de que cierto grado de oportunismo es benéfico para la federación, pues incentiva un nivel necesario de adaptación y acomodo en el sistema federativo. Sin embargo, si el oportunismo del

gobierno nacional es muy fuerte, puede afectar gravemente el equilibrio federativo. Bajo esas condicionantes, el nivel de compromiso con la institucionalización, para prevenir el oportunismo, fue desglosado en las dimensiones de análisis siguientes:

1. Toma de decisiones. Por mayoría calificada orientan un alto compromiso con la institucionalización al denotar que existen reglas y precisión en los acuerdos. La mayoría simple indica un compromiso medio. Hay bajo compromiso cuando las decisiones se basan en el consenso o la unanimidad, por deducirse el asentimiento general de decisiones preestablecidas.
2. Periodicidad de las reuniones. Varias reuniones por año significan un compromiso alto con la institucionalización, juntas anuales un compromiso medio y reuniones *ad hoc* un compromiso bajo.
3. Ejercicio de la presidencia. Debe ser rotativa para orientar un compromiso alto con la institucionalización. Una presidencia por elección marca un compromiso medio, al poder continuar o alternar en el cargo algunas autoridades en detrimento de otras. Una presidencia permanente corresponde a un compromiso bajo.
4. Ejercicio de la secretaría. El carácter permanente es señal de alto compromiso con la institucionalización, la rotación mengua el compromiso.
5. Funcionamiento de un comité ejecutivo. Indica un compromiso alto con la institucionalización, la inexistencia lo contrario.
6. Operación de comisiones internas. Pondera el compromiso decreciente en función de varias, una o ninguna.
7. Carácter de los miembros. Tiende al alto compromiso si incluye miembros no políticos, y al bajo si sólo involucra políticos.
8. Documento de creación o establecimiento. Pondera el compromiso de mayor a menor si se trata de una ley constitucional, de una ley ordinaria o carecimiento de ella.
9. Existencia de ordenamiento que defina funciones. Es conveniente, por consiguiente, la inexistencia muestra un bajo compromiso.
10. Grado de integración sectorial. Tiende al alto compromiso con la institucionalización si se rinde cuentas a un consejo superior, y al compromiso bajo si sólo existen determinados intercambios.
11. Compromiso con la coordinación. Schnabel (2015) anticipó que en comités verticales u horizontales tal compromiso inicia con dos gradas o niveles previos a las políticas públicas: el intercambio de información y la provisión conjunta de servicios. Un nivel medio lo constituye la integración política respecto a prioridades de diseño, que ocupa como mecanismo el posicionamiento conjunto. Como grado máximo de coordinación dispuso la integración política respecto a implementación, que se vale del mecanismo armonización de leyes.

12. Abordaje de temas contenciosos. Su idea central es asegurar que el debate no sólo emprenda temas técnicos. En ese sentido, la afinidad decreciente fue: a) incluir asuntos redistributivos, b) sólo tratar temas distributivos o regulatorios y relacionados con la seguridad social, y c) centrarse en aspectos distributivos o regulatorios y no relacionados con la seguridad social. Una segunda compulsión es verificar la existencia de resoluciones preestablecidas, que Bolleyer (2009) amplió a tres opciones: 1) la coordinación *ad hoc*, como involucramiento unilateral si existe interés; 2) la codecisión, esto es, la producción política conjunta; y 3) el supragubernamentalismo o autoridad colectiva que suple a la individual (Grin *et al*, 2020, 191). Una tercera revisión fue la conservación de negociaciones a través de la autoridad política o, en su defecto, la delegación hacia agentes *no políticos*.

### **Balance general del nivel de compromiso federativo para prevenir el oportunismo**

El universo encontrado de comités intergubernamentales del Gobierno del Estado de México es de 70, de los cuales, 16 (22.86%) se orientan al diseño de políticas públicas y 54 (77.14%) a la implementación. La revisión de los órganos colegiados dedicados al diseño de políticas públicas arrojó cinco aspectos con alto grado de institucionalización para prevenir el oportunismo del orden superior de gobierno: a) la periodicidad de las sesiones ordinarias de los colectivos fundados en la legislación estatal va de lo bimestral (50%) a lo mensual (16.6%), mientras que aquellos basados en la legislación nacional va de lo trimestral (50%) a la semestral (25%); b) la secretaría comúnmente es permanente; c) operan comités ejecutivos; d) la mayoría de los integrantes son de carácter *no político*; y e) el funcionamiento es por normas. Sólo para los comités intergubernamentales basados en la legislación nacional podría sumarse un sexto aspecto de alta institucionalización, f) la formación de subcomités, un rasgo de mayor frecuencia con respecto a los órganos colegiados fundados en la legislación estatal. Con la salvedad anterior, tres aspectos más evidencian un grado medio de institucionalización: g) decisiones tomadas por mayoría o unanimidad, h) la creación por leyes ordinarias, e i) determinados intercambios sectoriales. El aspecto de baja institucionalización es j) la presidencia *no rotativa*.

El compromiso con la coordinación de los cuerpos colegiados que nos ocupan alcanza un nivel 3 de 4: integración política de acuerdo a prioridades. Sin embargo, en la agenda respectiva, si bien se abordan asuntos contenciosos, actúan en demérito dos aspectos. El primero es el control severo de la agenda, interpretada como pre-establecimiento de soluciones que, si bien se votan, el sentido del orden del día es determinante en la dirección de las elecciones. En virtud de lo anterior,

la conclusión anticipada sería que los comités intergubernamentales mexiquenses dedicados al diseño de políticas públicas, con referencia al posible oportunismo de los órdenes superiores de gobierno, muestran un compromiso con la coordinación relativamente alto, un nivel de institucionalización de medio a alto y, como mayor área de oportunidad, deficiencias políticas en el abordaje de los asuntos contenciosos. La posibilidad de encontrar salvaguardas federativas en los órganos colegiados mexiquenses sería entonces alta, sin embargo, esto será ratificado o rectificado en los siguientes apartados.

### **Diseño intergubernamental de políticas públicas fundadas en la legislación estatal mexiquense**

El diseño intergubernamental de políticas públicas basado en la legislación mexiquense prevé 12 órganos colegiados. El diseño de carácter sectorial se centra en un rubro único: la planeación del desarrollo. El diseño regional ocupa dos estructuras intergubernamentales que abarcan las áreas de desarrollo urbano y gobernanza local. No obstante, es importante señalar que el diseño regional cuenta con siete órganos más que no funcionan con regularidad. El Subsecretario de Desarrollo Metropolitano expresó por escrito (31 de julio de 2018) que las comisiones creadas por convenios metropolitanos *no han sesionado*, [mientras que] *la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Metropolitano, no se ha instalado, debido a que aún no se ha expedido el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México* (SEDUM, 2018). El diseño intergubernamental de políticas especiales involucra la mayor cantidad de tipologías políticas, al extenderse hasta nueve órganos estatales de las siguientes áreas: agua, ciencia y tecnología, control de confianza, fomento al emprendedor, pirotecnia, investigación y capacitación agropecuaria, información catastral y trata de personas. Los cuerpos colegiados de este apartado muestran cuatro formas distintas de integración intergubernamental:

1. La *coordinación estratégica con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios municipales*, aplicada a ocho casos del área de diseño de políticas especiales. Sólo en uno de ellos se incluye la participación simultánea y también minoritaria de funcionarios nacionales. Cinco actas revisadas de estos órganos colegiados coinciden en el abordaje de asuntos rutinarios, como la aprobación de informes y estados financieros, así como el seguimiento de acuerdos anteriores. Como excepción, aunque trivial, el Consejo Directivo del Instituto Mexiquense del Emprendedor, en sus actas IME 02-05-18 e IME 19-06-18, modificó los nombres de sus programas para adecuarlos al lema de la administración estatal 2017-2023, de tal modo que las denominaciones pasaron *de lo Grande a lo Fuerte* (IME, 2018<sup>a</sup>;

IME, 2018<sup>b</sup>). En otros casos, el Consejo Directivo del Instituto Mexiquense de la Pirotécnica, con base en su acta IMP/088/SO/31-05-18/2018 del 31 de mayo de 2018, creó la Comisión de Prevención Integral. Esta última quedó compuesta por 11 funcionarios estatales y federales, mientras que los representantes municipales y sociales quedaron condicionados a la invitación casuística (IMP, 2018). Como mejor fórmula, la Comisión Estatal de Coordinación y Participación Catastral en el Estado de México (COESCOPA), según acta del 19 de enero de 2018, instaló el Grupo de Trabajo de Actualización de Tipologías de Construcción, conformado por nueve representantes municipales, tres representantes de las delegaciones regionales y cuatro representantes de la Dirección de Catastro (COESCOPA, 2018).

2. Los *órganos estatales con participación por invitación de otros niveles de gobierno* fueron aplicados a dos casos, uno de diseño de políticas regionales y el otro de políticas especiales. Los Gabinetes Regionales, por ejemplo, dedican sus sesiones a la definición de proyectos regionales, la coordinación de acciones principalmente de seguridad pública, la exposición de la oferta de programas estatales, la intervención de funcionarios estatales para la atención de problemas específicos, como la programación de acciones para la prevención de riesgos, así como rutinas administrativas (Gabinetes Regionales I al XX, 2018).
3. Una *asamblea masiva bajo la directiva estatal* se observa en el único caso de diseño de políticas sectoriales, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. Según acta AGCP/SO/02/18 del 27 de abril de 2018, las sesiones se dedican a aprobar informes, dar seguimiento a acuerdos, autorizar movimientos presupuestales y contratos, así como a crear consejos alternativos. Respecto al último de estos asuntos, se creó el Consejo Estratégico Regional fuera de la fórmula intergubernamental, pues lo integraron cuatro funcionarios estatales (COPLADEM, 2018).
4. Un esquema de *órganos municipales con mayoría de funcionarios estatales*: los Comités Municipales de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, a los que este texto dedica un apartado específico.

La Directora de Desarrollo Empresarial de la UAEM participa en el Consejo Directivo del Instituto Mexiquense del Emprendedor. En entrevista (27 de junio de 2019), ella percibe que a los consejeros se les permite hacer sugerencias sobre los programas establecidos. En tal sentido, los representantes de Nacional Financiera y de la Cámara Nacional de Comercio suelen debatir sobre las cantidades a invertir y

los tiempos de cierre de las promociones, mientras que ella acostumbra proponer ajustes a las convocatorias y cambios de calendario. Al conocer las promociones *de primera mano*, ella puede anticipar internamente las convocatorias e incluso focalizarlas con el franco propósito de beneficiar preferentemente a grupos de universitarios. La anticipación del orden del día, si bien permite aportar a las sesiones información clave, se considera que inhibe el debate. La estrategia de propósitos no maneja presupuesto, sólo tiempo para sesionar en distintos horarios y lugares, en ocasiones se llega a celebrar reuniones en el municipio de Tlalnepantla. La estrategia procedimental se basa en arreglos con el Director del Instituto Mexiquense del Emprendedor y con el Secretario de Desarrollo Económico, se asegura que este último tiene el compromiso político de atender al universitario emprendedor. No existen estrategias de capacitación y estructural.

El Director de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la UAEM es integrante del Consejo Directivo del Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México (ICAMEX). En entrevista (20 de agosto de 2019), la percepción que él tiene sobre el trabajo del referido consejo es positiva, al tener la oportunidad de incidir en la política específica mediante recomendaciones técnicas de cultivos y regiones productivas, y a la vez poder gestionar proyectos de investigación para la facultad que dirige. Como contraste, opina que el ICAMEX tiende a la inestabilidad por los cambios recientes de directiva (tres directores en dos años del actual sexenio), así como por su excesiva participación en eventos políticos en lugar de programar un desempeño preferentemente técnico. El entrevistado señala que no cuenta con estrategias definidas de propósitos y procedimental. Como estrategia de capacitación, las recomendaciones de carácter ganadero, acuícola y forestal debe consensarlas con investigadores de su escuela, al salir de su alcance personal de conocimiento. Como estrategia estructural, sólo prevé su eventual sustitución en el Consejo Directivo del ICAMEX a través del Coordinador de Investigación y Estudios Avanzados, como primera opción, o a través del Coordinador de Producción, como segunda alternativa.

### **Diseño intergubernamental de políticas públicas fundadas en la legislación nacional**

Son sólo cuatro los órganos intergubernamentales que fundan en la legislación nacional sus acciones coordinadas para el diseño de políticas públicas en el Estado de México. El diseño sectorial comprende dos áreas: la mejora regulatoria y la productividad laboral. El diseño regional se centra en las áreas naturales protegidas, mientras que el diseño especial se refiere a la información estadística y geográfica. Estos cuatro cuerpos colegiados pueden clasificarse en dos formas de integración intergubernamental:

- A. La *coordinación estratégica con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios nacionales*, es la base de dos órganos intergubernamentales, uno del área de diseño de políticas sectoriales y el otro de políticas especiales, aunque el segundo también incluye representación regional de los municipios del estado. Como muestra, la cláusula primera del *Convenio para la constitución y operación del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de México*, del 15 de febrero de 2012, lo describe como *una instancia colegiada de participación y consulta donde confluyen los representantes con funciones estadísticas y geográficas de esta entidad federativa, sus municipios y el INEGI* [Instituto Nacional de Estadística y Geografía] (GEM-INEGI, 2012).
- B. La *coordinación estratégica con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios municipales*, ha sido aplicada a dos cuerpos colegiados, uno del área de diseño de políticas sectoriales y el otro de políticas regionales. Ejemplo de desempeño es el acta de la vigésima séptima sesión de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, del 5 de abril de 2018, que da cuenta del seguimiento de acuerdos y de la aprobación del programa anual estatal (CEMR, 2018).

La UAEM es representada en el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria por un funcionario designado por la Oficina del Abogado General. Él señaló (6 de junio de 2019), de manera idílica, su percepción sobre los roles de los distintos representantes: a) los representantes federales asesoran sobre el análisis del impacto regulatorio como herramienta que garantiza que los beneficios de las regulaciones sean superiores a los costos, y que estas representen la mejor alternativa para atender problemáticas específicas; b) los representantes estatales procuran la mejora regulatoria y, consecuentemente, coordinan a los participantes de los distintos niveles gubernamentales y sociales; c) los representantes municipales coadyuvan en el análisis del impacto regulatorio y en la actualización de sus ordenamientos; y d) la representación social impulsa mediante la expresión de sus expectativas y las necesidades sociales. La estrategia de propósitos se limita al tiempo para atender acuerdos entre las sesiones semestrales del consejo. La estrategia procedimental se condiciona al tema o problemática a atender, un caso específico fue el convenio de colaboración para la realización del módulo informático de análisis geoestratégico del Estado de México para un sistema de información geográfica, la plataforma de digitalización para juicios administrativos del Estado de México y la adecuación del marco regulatorio del Estado de México. Las estrategias de capacitación y estructural se declararon inexistentes.

### **Implementación intergubernamental de políticas públicas fundadas en la legislación estatal**

Con base en la legislación del Estado de México, la implementación intergubernamental de políticas públicas se desarrolla a través de 28 órganos colegiados. La implementación de políticas sectoriales cuenta con la mayor cantidad de organizaciones intermedias, al sumar 25 colectivos en sólo cuatro sectores: desarrollo urbano, desarrollo social, coordinación fiscal y salud. La implementación de políticas regionales comprende un solo grupo de trabajo destinado a la obra de infraestructura, mientras que las políticas especiales incluyen dos órganos intergubernamentales, uno de violencia de género y otro de mérito cívico. Este grupo de mayor cuantía puede catalogarse en cuatro formas de integración intergubernamental:

1. La *coordinación operativa con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios nacionales* se extiende hasta 23 órganos colegiados, 22 de implementación de políticas sectoriales, concretamente del sector salud, y uno de políticas especiales, violencia de género. Los relativos a la salud abordan la implementación de programas específicos y sus ajustes operativos de acuerdo a la experiencia de los convocados.
2. La *coordinación operativa con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios municipales* fue detectada en tres órganos intergubernamentales, dos de implementación de políticas sectoriales y uno de políticas regionales. Como muestra, la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, según acta 30-VI-17/116, evalúa los trámites respectivos de manera colegiada (CEDUVI, 2017), por lo que integra funcionarios municipales cuando se tratan asuntos de su jurisdicción territorial.
3. Una *asamblea masiva bajo la directiva estatal*, La Reunión Estatal de Funcionarios Públicos Hacendarios, se encarga de *operar, desarrollar y actualizar el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios* (GEM, 1998: 214).
4. Un *órgano estatal con participación por invitación ocasional de funcionarios de otros niveles de gobierno*, el Consejo de Premiación de la Presea a la Juventud, “Felipe Sánchez Solís”, tiene funciones obvias dentro de las políticas especiales.

La UAEM es representada en el Comité de Bioética del Estado de México por un profesor de la Facultad de Medicina. Él declaró (8 de agosto de 2019), francamente, que el comité está políticamente amarrado de las manos porque no se ventilan casos de bioética, pues exhibirían al mismo gobierno estatal. El último caso que se abordó fue hace tres años: *la renuencia de los testigos de Jehová a las transfusiones y cirugías*. Ante la situación expuesta, no existen estrategias derivadas



del pronóstico de las percepciones. En cambio, el entrevistado relata varias irregularidades que no suelen combatirse. El Comité de Bioética del Estado de México se limita a realizar conferencias sobre derechos humanos, suicidio, aborto, contaminación de la Ciudad de Toluca, entre otros temas.

Otro docente de la Facultad de Medicina representa a la UAEM en el Comité de Nutrición del Estado de México. En entrevista (2 de octubre de 2019), ella comentó que el desempeño del comité está orientado a la evaluación externa de las iniciativas estratégicas, que en algunos casos avanza y en otros queda en proyecto. De ese modo, se han abordado programas nacionales, estatales y municipales en la materia, a la vez que la UAEM adquiere conocimiento social. No obstante, a partir de 2013 los cambios de directiva sectorial han afectado la continuidad de los trabajos. La profesora confiesa que no implementa estrategias de propósitos, procedimental y de capacitación. La estrategia estructural es simplista, se basa en aprovechar la organización temática de la licenciatura en medicina para seleccionar profesores que representen a la Facultad en las comisiones y comités estatales.

El Titular del Departamento de Fomento a la Salud representa a la UAEM en cuatro cuerpos colegiados que coordina el Comité de Salud del Estado de México: 1) Comité contra las Adicciones, 2) Comité de Prevención y Control de VIH/SIDA, 3) Comisión de Certificación de Áreas Libres de Transmisión de Paludismo, y 4) Comisión de Certificación de Áreas Libres de Transmisión de Rabia Canina. En entrevista (11 de junio de 2019), el funcionario manifestó su amplia aceptación por el funcionamiento de estos órganos, que llegan a integrar hasta 58 organizaciones públicas y privadas, y que aceptan sugerencias para la implementación de los programas. Comentó que los participantes realizan las actividades de sensibilización a los integrantes de su comunidad, obteniendo así el reconocimiento por su labor. Lo estrategia de propósitos no cuenta con presupuesto propio, sólo con su disponibilidad de tiempo. La estrategia procedimental se basa en los ofrecimientos de sector salud: tamizaje, tratamientos específicos de adicciones, pruebas de VIH/SIDA, pláticas, somatometría, tratamientos para la obesidad, certificación de espacios libres de humo de tabaco, acciones preventivas de alcoholismo y farmacodependencia, coordinación con los Comités Municipales contra las Adicciones, entre otros. No se reportaron acciones en las estrategias de capacitación y estructural.

El Responsable del Programa de Protección Universitaria representa a la UAEM en el Comité Estatal de Prevención de Accidentes (COEPPA). En entrevista (16 de julio de 2019), precisó que el 90% de integrantes del comité son *gente de emergencia*, por lo que existe un amplio consenso en el tratamiento de los asuntos del comité: información y programas para espacios laborales y domésticos, así como accidentes carreteros.

Sólo llega a *haber diferencias* con el autotransporte, representado por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). Fuera de ello, las aportaciones de los participantes *nutren al grupo*. Las estrategias de propósitos, de capacitación y estructural no muestran avances significativos. La estrategia procedimental se centra en el aprovechamiento de las oportunidades de capacitación que el comité promueve regularmente, algunas de ellas en vinculación con la Escuela Nacional de Protección Civil. Tal capacitación se reproduce entre los alumnos de la UAEM.

La Coordinación Institucional de Equidad de Género representa a la UAEM en el Consejo Mexiquense para la Atención de la Violencia de Género y Femicidio. No obstante, según respuesta expresa a una solicitud de información pública, la Coordinación Institucional *recibió invitación a participar por única ocasión en una sesión realizada en el año 2017* (UAEM, 2019). En entrevista (11 de junio de 2019), la titular de la coordinación señalada percibe que en el área estratégica *hay de todo, gente comprometida y otra que forma parte de un cambio paulatino*. La estrategia de propósitos incluye un presupuesto anual de ciento ochenta mil pesos, un automóvil asignado, el interés especial del Rector de la UAEM y una política institucional de tiempo completo. La estrategia procedimental se basa en la incidencia, bajo objetivos propios de la Coordinación Institucional, en 16 programas clasificados en nacionales, estatales, municipales e incluso sociales. La entrevistada mostró una impresionante *sábana de papel*, adosada a la pared de su oficina, que contiene una gráfica para dar seguimiento a cada línea de la estrategia procedimental. La estrategia de capacitación abarca un programa especializado, basado principalmente en diplomados y en el ejercicio de recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF). La estrategia estructural consiste, primero, en fortalecer los perfiles de los cinco empleados de la Coordinación Institucional y, por otra parte, en operar en red las distintas relaciones inter-organizacionales.

La UAEM es representada en el Consejo de Premiación de la Presea a la Juventud, *Felipe Sánchez Solís*, por un funcionario designado por la Secretaría de Docencia. Él expresó (5 de junio de 2019) que la participación es baja, se concentra en los últimos días del periodo de inscripciones, y destaca a la UAEM como principal postulante de alumnos y exalumnos. La estrategia de propósitos no contempla financiamiento, se basa exclusivamente en los tiempos de las sesiones necesarias para la revisión y evaluación de las propuestas. Si bien el entrevistado enumeró las instituciones participantes en el Consejo de Premiación, no se evidenciaron estrategias procedimentales más allá de la postulación simultánea de algunos participantes. No existen estrategias de capacitación ni estructural.

## **Implementación intergubernamental de políticas públicas fundadas en la legislación nacional**

La implementación intergubernamental de políticas públicas fundadas en la legislación nacional se desarrolla a través de 25 órganos colegiados, de los cuales, ocho corresponden al ámbito sectorial en materia de hacienda, desarrollo agropecuario, desarrollo urbano y seguridad pública. Un solo cuerpo colegiado es del área de las políticas regionales: conservación ambiental del Nevado de Toluca. Las restantes 16 corresponden a políticas especiales en materia forestal, niñez y juventud, desarrollo económico, desarrollo indígena y vivienda de los trabajadores. El contenido del cuadro anterior puede clasificarse según tres formas distintas de integración intergubernamental:

- A. La *coordinación operativa con participación minoritaria de funcionarios nacionales* involucra 21 órganos colegiados: 6 de implementación de políticas sectoriales, uno de políticas regionales y 14 de políticas especiales. Una muestra de cuatro actas coincide en la aprobación de carteras de proyectos y acciones de programas, según corresponda. En los casos del Comité Técnico del Fondo Mexiquense del Emprendedor (FOME) y del Comité Técnico del Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México (FOSSEM), según actas de sus primeras sesiones ordinarias, se incluyeron varios acuerdos que corresponden al relevo de autoridades en cada fideicomiso (FOSSEM, 2018; FOME, 2018).
- B. Las *asambleas masivas bajo la directiva estatal* aplican en tres colectivos intergubernamentales, uno de implementación de políticas sectoriales y dos de políticas especiales. La revisión de las tres actas correspondientes arrojó, como asuntos típicos desahogados, el seguimiento y publicación de acuerdos, la aprobación de la normatividad interna y la revisión de programas. En el caso del Sistema Estatal de Protección Integral, según acta de la tercera sesión ordinaria, el orden del día suele ser sumamente amplio e incluye la presentación de informes de las partes, la definición de mecanismos específicos de trámites y el abordaje de los programas concretos (SEPI, 2018).
- C. Un *órgano estatal con participación por invitación ocasional de funcionarios de otros niveles de gobierno*, la Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana, es un órgano de implementación de una política sectorial. Según acta de la primera sesión extraordinaria del 25 de julio de 2018, esta comisión participa en la operación del Programa Nacional de Prevención del Delito (CIPSVD, 2018).

La UAEM es representada por El Director de Protección al Ambiente en el Consejo Forestal del Estado de México y en dos comités coordinados por ese mismo consejo: a) el Comité de Educación y Cultura Forestal, y b) el Comité del Programa Nacional Forestal (PRONAFOR, antes PROÁRBOL). En entrevista (12 de julio de 2019), su percepción sobre la participación en los dos primeros órganos colegiados es que el gobierno estatal tiene muy bien estructurada la campaña de reforestación, por lo que su participación se limita a precisar detalles para mejorar la implementación. Por ejemplo, proponer mejores especies para cada tipo de reforestación. Se afirma que el Estado de México muestra, a diferencia de otros estados, reforestación en lugar de deforestación. Las relaciones con el Gobierno del Estado de México son de cooperación plena, en cambio, lamenta que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) se *haya salido* en 2019 de los programas de reforestación para focalizar sus acciones en el sureste del país. La participación de la UAEM en los órganos que nos ocupan es aprovechada en programas institucionales: 1) intervención de alumnos de las facultades de odontología e ingeniería en la reforestación de la Sierra Morelos, b) habilitación de cerco vivo en El Cerrillo, 3) reforestación urbana en dos tramos de la Avenida de Las Torres de Toluca, 4) reforestación comunitaria y de áreas urbanas en coordinación con el Ayuntamiento de Toluca, 5) derribo y reposición de 110 árboles con plaga, 6) proyecto de arquitectura del paisaje con plantas de ornato en jardinerías universitarias, y 7) proyecto de conservación con árboles frutales en los campus universitario. En el pasado, la UAEM llegó a intervenir en la reforestación del área del Nevado de Toluca, las actividades fueron suspendidas por el costo y las dificultades de la movilización de estudiantes. La participación en el PRONAFOR es considerada marginal por el entrevistado, pues en ese caso sólo aporta algunas opiniones para el programa y la retroalimentación para las acciones propias. En ese sentido, al ser PRONAFOR un esquema de subsidio a la conservación, se estaba tratando de registrar al Centro Universitario UAEM Temascaltepec como área de semillas. La estrategia de propósitos no maneja presupuesto, sólo tiempo del titular de vinculación. La estrategia procedimental se basa en la gestión constante para aumentar la cobertura de las intervenciones de la UAEM. La estrategia de capacitación se centra en la experiencia del titular de vinculación, que ha participado durante seis años continuos en los comités en cuestión. No se dio cuenta sobre estrategia estructural.

Un profesor-investigador del Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales (ICAR) ha representado a la UAEM en el Comité Estatal de Sanidad Forestal. En entrevista (11 de junio de 2019), reveló que su percepción general sobre el comité es negativa, pues la mayoría de sus integrantes se limitan a cumplir indicadores cuantitativos y dejan de lado la atención de las prioridades de los bosques. Otro problema es

la falta de coordinación, a manera de ejemplo, *la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional Forestal nunca se van a entender, se echan la bolita*. La estrategia de propósitos carece de financiamiento, sólo considera el tiempo que dedica al trabajo coordinado. La estrategia procedimental se centra en su propia actitud, lo que ha valido para que sea reelecto por cuatro periodos continuos de dos años en el comité que nos ocupa, además de ser propuesto para capacitar a los integrantes del comité. Más aún, la representación de la UAEM se amplió recientemente a otro profesor-investigador del ICAR. No se señalaron estrategias de capacitación y estructural.

La Secretaría de Docencia señaló (5 de junio de 2019) que la UAEM participa en el Sistema Estatal de Protección Integral mediante el desarrollo interno de 27 líneas de acción establecidas por el programa respectivo, periodo 2018-2023, aplicables en las escuelas preparatorias. Las percepciones de los demás participantes del sistema fueron obviadas, se entiende que el desarrollo de las líneas de acción es interno en cada institución, sin intercambios en las sesiones. En tal sentido, no se abundó sobre ninguna de las cuatro estrategias del presente análisis.

### **Implementación intergubernamental de políticas públicas de la región América del Norte**

La implementación de políticas públicas de la región América del Norte registra un caso en el ámbito especial, se trata de Comité de Manejo de la Política Binacional de Recuperación del Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*). La forma de integración, para el caso mexicano, es la adhesión voluntaria de aquellas instalaciones nacionales, estatales, municipales y privadas que autorice la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En el año 2017, esta política estaba integrada por 17 instalaciones mexicanas y 36 americanas. El Gobierno del Estado de México participa a través de los zoológicos adscritos a la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF): Zacango y El Ocotil.

La UAEM es representada en el Comité de Manejo de la política binacional por una profesora, que además es responsable de una instalación: la Unidad de Manejo Ambiental Coatepec Harinas. En entrevista (2 de junio de 2019), ella señaló categóricamente que *el programa lo dirigen los gringos, [ellos] son muy organizados*. En cambio, *en México hay muchos egos, [por lo cual] el grupo mexicano siempre se está peleando, el cambio de autoridades afecta, de eso se quejan los gringos, si se mueven lobos de Estados Unidos a México aquí se ponen muchas trabas*. Con relación a la vocación de las instalaciones se comenta que, en general, se crían muchos cachorros que no se pueden colocar, por lo que jamás serán liberados. La estrategia de propósitos se centra en el tiempo y dinero que cada instalación

invierte en la asistencia a la reunión anual de la política binacional. En el marco de esta reunión, la estrategia procedimental puede compararse con un *draft* deportivo, pues los representantes de las instalaciones buscan formar parejas reproductivas mediante transferencias inter-organizaciones de animales. Las estrategias de capacitación y estructural se refieren al conocimiento y organización que gestionan las instalaciones para la operación de la estrategia binacional, en la que se percibe cierto rezago científico de las instalaciones mexicanas en comparación con sus similares de los Estados Unidos.

### **Los comités de prevención y control del crecimiento urbano: potencial salvaguarda federativa en el ámbito estatal-municipal**

A partir de 1983, los Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano instituyeron la coordinación en la materia entre el Gobierno del Estado de México y cada uno de los municipios de la entidad. En lo formal, su propósito es contribuir al ordenamiento territorial municipal (GEM, 2016, p. 2). Como ya fue anticipado en este texto, si bien los presidentes municipales encabezan sus respectivos comités, los funcionarios estatales son evidente mayoría. Los intereses municipales que se manifiestan en los órganos que nos ocupan no han alcanzado a ser universales, como cotejo de ello, a solicitud expresa realizada al Instituto Mexiquense de Vivienda Social (IMEVIS, 2018) sobre las actas de las últimas reuniones de los referidos comités, el organismo entregó 24 actas de un total de 83 municipios metropolitanos y urbanos estimados (Pérez, 2014, p. 230), lo que representa el 28.9%. En la revisión de las actas referidas se distinguieron las siguientes acciones estratégicas: 1) la regularización de la tenencia de la tierra, 2) la detección de polígonos irregulares, 3) la atención de grupos poblacionales y la programación de recorridos para identificar problemáticas específicas, 4) la liberación de zonas federales, 5) la prevención de inundaciones, y 6) la programación de desalojos.

El grado de institucionalización de los Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano para prevenir el oportunismo del gobierno estatal mexiquense, en comparativa con el balance general presentado en el tercer apartado del presente texto, se modificó hasta un nivel de medio a bajo. Si bien siete de los diez aspectos coinciden en sus posiciones altas, medias y bajas; tres rubros ponen en entredicho el balance antecedente. En entrevista con el titular de IMEVIS (21 de febrero de 2019), el funcionario denotó la carencia de un comité ejecutivo, por lo que ese aspecto cambió de alto a bajo, mientras que los señalamientos de inexistencia de subcomités y de evidente consenso en las decisiones movieron esos rubros de medio a bajo.

Al continuar la comparativa, el compromiso con la coordinación bajó al segundo nivel de cuatro posibles, al confirmar una provisión de servicios mediante programas compartidos. En materia de asuntos

contenciosos, la parcial virtud del funcionamiento coordinado estado-municipios son los avances en la regularización de la tenencia de la tierra. El titular de IMEVIS reportó (21 de febrero de 2019) un avance de 21 mil títulos contra un rezago estimado de 260 mil en todo el territorio estatal. En contracara, el mismo funcionario aseguró que la implementación de medidas severas en pro del ordenamiento territorial, como los desalojos, son evadidas y en su lugar se pactan expropiaciones con grupos políticos que acostumbran practicar la invasión. Sobre la posible existencia de resoluciones pre-establecidas, si bien no hay un control franco de la agenda, en su lugar se impone un ritmo burocrático que condiciona el sentido de los acuerdos. Los puntos del orden del día son en su mayoría informes de los trámites burocráticos de cada asunto que se aceptan tácitamente. A su vez, la delegación de asuntos contenciosos a agentes *no políticos* es una práctica regular. Las actas evidencian casos de retiro del orden del día de los Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano para que los negocie directamente el gobierno estatal, tal fue un caso en la reunión del comité de Tecámac del 12 de julio de 2018.

### **Conclusiones**

Las RIG del Gobierno del Estado de México poseen muchos más rezagos que virtudes con respecto a la visión de las salvaguardas federativas. En estrecha relación a lo anterior, el modelo de autoridad aplicado a todas las RIG mexiquenses es hiper-inclusivo, tiene dos variantes y se implementa mediante *juegos de minorías*. El diseño intergubernamental de políticas públicas fundado en la legislación nacional, y acentuado levemente en el área sectorial, prescribe un micro-diseño de acciones delimitado por las reglas estratégicas nacionales. En la mitad de los casos la minoría de funcionarios nacionales vigila, en la otra mitad la minoría de funcionarios municipales complementa las decisiones. En la implementación intergubernamental las legislaciones nacional y estatal ratifican la delimitación normativa de las decisiones y la función de vigilancia de las minorías de funcionarios nacionales. Como diferencia, la legislación estatal privilegia la implementación sectorial y la nacional la especial. Otra variante es que la legislación estatal utiliza tres esquemas distintos para incorporar a la minoría de funcionarios municipales a complementar las decisiones estatales, mientras que la legislación nacional utiliza tres *asambleas masivas bajo la directiva estatal* para que las minorías de funcionarios nacionales y municipales convivan en la función decisoria.

El diseño intergubernamental de políticas públicas fundado en la legislación estatal, que reincide en las áreas sectorial y especial, es el más diverso y perverso al basarse en dos formas premeditadas de mayoría de funcionarios estatales, la *mayoría normativa* y la *mayoría por invitación intergubernamental selecta*, así como en una

*asamblea masiva bajo la directiva estatal*, a manera de institución fundamental del sistema estatal de planeación democrática. En contraste, la implementación intergubernamental de la política especial norteamericana es destacable por su horizontalidad, aunque resulta evidente la desigualdad entre las instalaciones mexicanas con respecto a las estadounidenses, ese es su *sentido de minoría*.

Las percepciones de algunos participantes son efectivamente claras. Ante la delimitación normativa de las decisiones, la percepción positiva es la aceptación plena de la estandarización participativa por grupos. Las percepciones negativas son cuatro: la nulidad del comité intergubernamental, el desempeño autónomo en lugar de la coordinación operativa, la ausencia de prioridades estratégicas ocasionada por el seguimiento rutinario de indicadores, y la desigualdad organizacional entre las instalaciones mexicanas con respecto a las estadounidenses. La percepción neutra se refiere a un virtual equilibrio entre efectividad e inconsistencia de las acciones. Por su parte, ante la delimitación política derivada de las mayorías de funcionarios estatales que caracterizan el diseño intergubernamental estatal, las percepciones derivan de la aparente concesión de cambios de forma y de fondo en esquemas pre-establecidos.

Ambas restricciones, la normativa y la política, han afectado en lo general la definición integral de estrategias basadas en las percepciones. La estrategia única permitida es la procedimental y se basa en el aprovechamiento coyuntural para beneficiarse, institucionalmente, de los programas intergubernamentales. Al existir participantes con estrategias más elaboradas, como el ejemplo de la Coordinación Institucional de Equidad de Género de la UAEM, se les limita la convocatoria a los comités intergubernamentales. En contraparte, las mejores participaciones intergubernamentales permitidas a la UAEM son las de representantes del área de ciencias agrícolas, aunque sus estrategias no son integrales.

La posibilidad de existencia de salvaguardas federativas en el caso mexiquense se ve gravemente afectada por el control que ejercen las dos variantes del modelo de autoridad hiper-inclusiva, así como por las limitaciones que se imponen a las estrategias individuales de los participantes. El cambio es apremiante, en el tratamiento de asuntos contenciosos se debe evitar la atención clasificada de asuntos, así como la delegación motivada por la burocratización excesiva. En el compromiso con la coordinación, se hace necesario proyectar la superación de la prestación coordinada de servicios y la integración política por prioridades. Para la institucionalización, los aspectos clave son: a) impulsar mecanismos sistémicos de votaciones para la toma de decisiones, así como el equilibrio cuantitativo de los grupos de representantes; b) rotar la dirección; c) asegurar la fórmula intergubernamental en la definición efectiva de subcomités internos;



y d) antes que simular, hacer efectiva la misión del comité ejecutivo. Adicionalmente, se deberán conservar los rasgos relativamente positivos: 1) la periodicidad de las reuniones, 2) la permanencia de la secretaría, 3) el carácter *no político* de los miembros del comité, 4) el nivel del documento fundacional, 5) la existencia de un ordenamiento que defina las funciones, y 6) el grado de integración sectorial.

Como relativa virtud, el avance de mayor potencialidad es el de los Gabinetes Regionales, cuya fórmula de *mayoría por invitación intergubernamental selecta* es la más trascendente en cuanto a la racionalidad del diseño político, así como por ser el único esquema que privilegia las políticas regionales.

### Referencias

- Aguilar, A. A. P. (2017). *El estudio de las relaciones intergubernamentales en México*. En Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil 49-74. Ciudad de México, México: Editorial FONTAMARA.
- Comisión Estatal de Coordinación y Participación Catastral en el Estado de México (COESCOPA. 2018). *Acta del 19 de enero de 2018*. Metepec Estado de México, México: GEM.
- Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda (CEDUVI. 2017). *Acta 30-VI-17/116*. Metepec Estado de México, México: GEM.
- Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMR. 2018). *Acta de la vigésima séptima sesión*. Metepec Estado de México, México: GEM.
- Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana (CIPSVD. 2018). *Acta de la primera sesión extraordinaria*. Metepec Estado de México, México: GEM.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM. 2018). *Acta AGCP/SO/02/18*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Comité Técnico del Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México (FOSSEM. 2018). *Acta de la primera sesión ordinaria*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Comité Técnico del Fondo Mexiquense del Emprendedor (FOME. 2018). *Acta de la primera sesión ordinaria*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Gabinetes Regionales I al XX (2018). *Actas 2018*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Gobierno del Estado de México (GEM. 1983). *Código financiero del Estado de México y municipios*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Gobierno del Estado de México (GEM. 2016, febrero 11). Acuerdo del ejecutivo del estado por el que se establecen los lineamientos generales para la integración, instalación y funcionamiento de los

- comités municipales de prevención y control de crecimiento urbano en el Estado de México. *Gaceta de Gobierno*, 2-8.
- Gobierno del Estado de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (GEM-INEGI. 2018). *Convenio para la constitución y operación del comité estatal de información estadística y geográfica del Estado de México*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Instituto Mexiquense de la Pirotecnia (IMP. 2018). *Acta IMP/088/SO/31-05-18/2018*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS. 2018). *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00022/IMEVIS/IP/2018*. Toluca Estado de México, México: SAIMEX.
- Instituto Mexiquense del Emprendedor (IME. 2018<sup>a</sup>). *Acta IME 02-05-18*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Instituto Mexiquense del Emprendedor (IME. 2018<sup>b</sup>). *Acta IME 19-06-18*. Toluca Estado de México, México: GEM.
- Pérez, F. (2014). *Tipología del municipio mexicano para su desarrollo integral*. Ciudad de México, México: INAP.
- Schnabel, J. (2015, agosto 26-29). The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations. En Institut d'Etudes Politiques, Historiques et Internationales (IEPHI), Université de Lausanne (CH), *ECPR General Conference 2015*, Montreal Quebec, Canadá.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUM. 2018). *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00138/SEDUM/IP/2018*. Toluca Estado de México, México: SAIMEX.
- Sistema Estatal de Protección Integral (SEPI. 2018, marzo 1°). Acta de la tercera sesión ordinaria. *Gaceta de Gobierno*, 2-11.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.



# Contaminación atmosférica y gobernanza en la Zona Metropolitana de Tula, Hidalgo.

## *Air pollution and governance in the Area Metropolitan of Tula, Hidalgo.*

Fanny Yesenia Vargas Hernández\*

### **Resumen**

La emergencia del fenómeno metropolitano en México involucra cada vez más municipios. La última delimitación de Zonas Metropolitanas en el país evidenció que poco más de 7.5 millones de mexicanos habitan en estas áreas urbanas, es decir, el 62.8% de la población nacional. Hecho que refleja la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional bajo el esquema de la gobernanza metropolitana (INEGI-CONAPO-SEDATU, 2017).

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en materia de coordinación metropolitana (sobre todo en las zonas metropolitanas grandes), persisten diversos factores que limitan la generación de pactos metropolitanos, especialmente en las zonas metropolitanas pequeñas, como en el caso de la Zona Metropolitana de Tula, donde existe escasa comprensión de lo que este fenómeno implica.

Esto sucede a pesar de la gravedad de los problemas metropolitanos que enfrentan los municipios, como la contaminación atmosférica proveniente de la industria y del transporte que compromete la salud pública.

### Palabras clave

Gobernanza metropolitana, contaminación atmosférica, Zona Metropolitana de Tula

\* Maestra en Economía y Gestión Municipal. Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales; Instituto Politécnico Nacional  
Correo electrónico: fannyvargas.uti@gmail.com

## **Abstract**

*The emergence of the metropolitan phenomenon in Mexico involves more and more municipalities. The last delimitation of Metropolitan Zones in the country showed that just over 7.5 million Mexicans live in these urban areas, that is, 62.8% of the national population. Fact that reflects the need to strengthen interinstitutional coordination under the metropolitan governance scheme (INEGI-CONAPO-SEDATU, 2017).*

*Despite the efforts that have been made in terms of metropolitan coordination (especially in large metropolitan areas), various factors persist that limit the generation of metropolitan pacts, especially in small metropolitan areas, as in the case of the Metropolitan Area. of Tula, where there is little understanding of what this phenomenon implies.*

*This happens despite the seriousness of the metropolitan problems faced by municipalities, such as air pollution from industry and transportation that compromises public health.*

## *Keywords*

*Metropolitan governance, air pollution, Tula Metropolitan Area.*

## **Introducción**

Las tendencias del desarrollo urbano evidencian que las áreas urbanas están experimentando una coyuntura decisiva que hace frente a sus necesidades de desarrollo. Por un lado, indican que en las próximas décadas buena parte del crecimiento demográfico en México será urbano, ya que se prevé que para el año 2030, el 83.2% de la población nacional se concentrará en esos espacios y que las zonas metropolitanas aumentarán y se expandirán (ONU HABITAT, 2017).

Por otro lado, ponen de manifiesto que la escasez de acuerdos de gobernanza figura como una de las limitantes para el desarrollo de dichas áreas, ya que sin esta condición se tornan complejas las posibilidades de enfrentar las problemáticas propias de la dinámica metropolitana, por ejemplo, la contaminación atmosférica (Id.).

El objetivo de este artículo es analizar los obstáculos que enfrentan los municipios de la ZMTu para construir acuerdos de gobernanza metropolitana, bajo la perspectiva de la problemática ambiental de contaminación atmosférica que ha configurado una situación de emergencia en el suroeste del Estado de Hidalgo.

Por lo tanto, se discute el tema de la fragmentación gubernamental y de la incapacidad institucional para formular estrategias coordinadas y transversales a partir de cinco componentes de gobernanza metropolitana. En torno a la problemática ambiental se articulan preocupaciones de los distintos actores y se plantea a la contaminación atmosférica, más allá de un efecto negativo, como un detonador de gobernanza en la ZMTu.

La investigación se basa en un análisis cualitativo. Las técnicas de investigación utilizadas fueron: observación participativa en foros de planeación y medio ambiente, análisis y reconocimiento urbano en campo y entrevistas semiestructuradas a actores clave de los municipios que integran la ZMTu que se sistematizaron mediante la técnica de rondas de codificación y procesamiento de entrevistas desde una perspectiva procesual.

La estructura de análisis se compone en primer lugar de una discusión teórica de los instrumentos de gobernanza metropolitana y la fragmentación interinstitucional en la ZMTu; enseguida se ofrece un diagnóstico sociodemográfico y económico del área de estudio; posteriormente se describe la problemática ambiental en la ZMTu. En el siguiente apartado se discuten las posibilidades de generar acuerdos de coordinación intergubernamental entre las agencias que confluyen en este espacio metropolitano a partir de la definición de la problemática ambiental como un detonador de gobernanza. Finalmente, se agregan conclusiones finales.

### *1. Discusión teórica de los instrumentos de gobernanza metropolitana y la fragmentación interinstitucional en la ZMTu*

Hablar de gobernanza metropolitana se ha tornado un tema complejo debido a tres cuestiones; la primera tiene que ver con la noción de que las decisiones públicas no son exclusivas de los gobiernos sino, más bien, deben orientarse desde la participación de diversos actores que confluyen en el espacio metropolitano, como la academia, la iniciativa privada, organizaciones de la sociedad civil y desde luego, la ciudadanía.

La segunda se relaciona con la naturaleza multijurisdiccional de las zonas metropolitanas que complejiza la toma de decisiones y que exige niveles más amplios de coordinación para dar respuesta a toda situación que rebase los límites político- administrativos de los municipios involucrados (Vargas, 2019).

La tercera cuestión atañe a la poca claridad y entendimiento de lo que el fenómeno metropolitano implica desde la solución de problemas conjuntos, pero también desde el impulso de nuevas oportunidades para esas áreas urbanas.

Así, entendemos como gobernanza metropolitana a la forma en que los gobiernos, grupos organizados y residentes pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto (Feiock, 2009).

Bajo este esquema debemos cuestionarnos ¿La gobernanza es efectiva en los asuntos metropolitanos? La respuesta se plantea en dos sentidos; desde el punto de vista analítico: no, porque la gobernanza en sí misma no representa mejoras a las problemáticas metropolitanas; y desde la perspectiva pragmática: sí, aunque no de

forma directa porque mediante sus instrumentos impulsa condiciones base para la efectividad en la toma de decisiones colectivas, por ejemplo, la pluralidad de ideas, la transparencia gubernamental y la corresponsabilidad de los actores involucrados.

No obstante, trasladar los preceptos de gobernanza metropolitana a la configuración del desarrollo de esas áreas es una misión complicada porque la inmensa mayoría de las zonas metropolitanas en América Latina carecen de andamiajes institucionales para la gestión, planeación y diseño de políticas públicas en esa escala. Sin dejar de mencionar que en las estructuras gubernamentales prevalece una visible fragmentación interinstitucional (ONU HABITAT, 2017).

La fragmentación referida no se limita al estudio de la división de funciones de las agencias gubernamentales, en muchas unidades administrativas. Más bien, alude a ese problema sociopolítico que no permite coordinación en la toma de decisiones, y que tiene sus causas y manifestaciones principales en la desarticulación e incoherencia del ordenamiento legal del Estado, de la estructura de la Administración Pública y de las políticas públicas (Aguilar, 2011; De Alba, 2006).

En otras palabras, el proceso de análisis de la fragmentación interinstitucional en las zonas metropolitanas reconoce como palabra clave a la coordinación. Esta, también entendida como la capacidad de los agentes metropolitanos para generar acuerdos, tiene como objetivo central la toma de decisiones eficientes, evitando con ello la sobreactuación ante temas comunes y la omisión de los asuntos de índole metropolitana.

Adicionalmente, más allá de lograr acuerdos de coordinación en el plano metropolitano, hay instrumentos base que generan las condiciones necesarias para asegurar su funcionalidad y permanencia en el tiempo bajo los preceptos de institucionalidad. De acuerdo con esto, retomo la propuesta de Andersson (2015) que describe cinco instrumentos de gobernanza metropolitana para analizarlos en el contexto de la ZMTu:

#### *a) Político*

Este instrumento se relaciona con las decisiones gubernamentales y arreglos entre los actores políticos que posibilitan acciones coordinadas en el marco de la gobernanza y generan instancias de representación metropolitana como los consejos, comisiones o coordinaciones. Los arreglos generados pueden ser formales o informales y en eso reside la importancia de la voluntad política de los actores involucrados para concretar dichos acuerdos (Andersson, 2015).

Pero ¿de qué depende la voluntad política de los actores? Desde la concepción teórica de las Relaciones Intergubernamentales (RIGs) y la Acción Colectiva Institucional (ACI), la voluntad política se debe en gran medida a la forma en que se conducen los actores de forma individual y

que afectan las decisiones colectivas. Estas corrientes teóricas ponen en el centro a los recursos humanos, porque son quienes toman las decisiones influenciados por los dilemas que enfrentan, los incentivos y los costos.

Por lo tanto, este instrumento añade una carga subjetiva a la toma de decisiones colectivas y aunque evidencia su complejidad, también descubre una estrategia a seguir para lograr los acuerdos de gobernanza. Así, la comprensión de que los actores involucrados persiguen intereses particulares y que bajo esa lógica los costos y beneficios para la toma de decisiones moldean los acuerdos colectivos, resulta imprescindible.

El caso de la ZMTu, se reconoció como actores clave para la coordinación a la Coordinadora de Planeación y Desarrollo Regional y Metropolitano de Hidalgo, el Diputado Coordinador de la Comisión de Asuntos Metropolitanos en el Congreso del Estado de Hidalgo y los gobiernos municipales representados por los directores municipales de planeación o afines.

De acuerdo con el ejercicio metodológico planteado, los actores implicados reconocen que los gobiernos municipales carecen de “educación” respecto al fenómeno metropolitano, y que la instancia Estatal responsable del desarrollo de las metrópolis de Hidalgo no ha generado esfuerzos suficientes para lograr dicha coordinación, a pesar de que los municipios de la ZMTu comparten severas problemáticas metropolitanas de contaminación ambiental (Vargas, 2019).

Otro aspecto importante relacionado con este instrumento de análisis tiene que ver con los altos costos político-electorales que enfrentan los actores de la zona metropolitana de estudio, ya que los municipios no comparten afinidad política. Finalmente, la evidencia metodológica mostró que las relaciones intergubernamentales entre niveles de gobierno estatal y municipal son bastante débiles, ya que ninguno ha asumido su responsabilidad en torno al desarrollo metropolitano.

#### *b) Institucional*

Por su parte, el instrumento institucional abona un elemento necesario no solo para la generación de acuerdos metropolitanos, sino para asegurar su permanencia en el tiempo. La coherencia del marco normativo es uno de los principales facilitadores de la gobernanza metropolitana.

Además, contar con mecanismos claros para la coordinación de estas áreas urbanas posibilita la división de competencias y fortalece las relaciones fiscales entre las agencias involucradas.

Dado este planteamiento, en México, los tres niveles de gobierno deben asumir la responsabilidad de revisar el marco normativo responsable del desarrollo metropolitano para evaluar la necesidad de su consolidación, fortalecimiento o, replanteamiento. Para la ZMTu,



el reto institucional sugiere un replanteamiento de los instrumentos normativos, de gestión y planeación, de modo que haya congruencia entre estos y las necesidades que actualmente enfrentan estas áreas urbanas (Vargas, 2019).

Por otro lado, también es indispensable fortalecer el andamiaje institucional metropolitano de tal forma que exista claridad en los procesos y mecanismos de comunicación que impulsen la coordinación en la ZMTu, no solo entre las agencias gubernamentales, sino con la sociedad civil, los residentes de la zona, la iniciativa privada y la academia.

### *c) Financiero*

Las consideraciones financieras son a menudo un incentivo para formar acuerdos metropolitanos ya sean de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Si un gobierno local mantiene finanzas sanas es probable que pueda coordinarse con otro gobierno local que mantenga las mismas condiciones, bajo el supuesto de que esas condiciones pueden generar eficiencia en la prestación de servicios metropolitanos en tanto que los gobiernos involucrados cuentan con solvencia financiera para asumir dicha responsabilidad (Andersson, 2015).

En México, el instrumento financiero para la coordinación metropolitana hasta el año 2020 fue el Fondo Metropolitano, ya que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, no contempló este fideicomiso y la Cámara de Diputados aprobó su desaparición junto con otros 108 fideicomisos bajo el argumento de la aplicación de esos recursos económicos para el financiamiento de la pandemia pero también para estabilizar el balance fiscal (Presidencia de la República, s.f.).

Desde el año 2006 este fideicomiso tuvo por objeto otorgar recursos a programas y proyectos de infraestructura orientados a promover la competitividad económica y la sustentabilidad en las zonas metropolitanas, así como mitigar la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales, y los propiciados por la dinámica demográfica y urbana (SHCP, 2020).

Las reglas de operación de este fideicomiso especifican que dichos recursos deben destinarse a las zonas metropolitanas identificadas por el grupo interinstitucional integrado por la INEGI-CONAPO-SEDATU (2017), sin embargo, la evidencia empírica indica que su asignación no se apegó estrictamente a dichos lineamientos, es decir, los recursos no eran suficientes para las demandas metropolitanas y en lo general no se aplicaban a proyectos de impacto metropolitano.

Esto explica en buena medida la carencia de coordinación metropolitana en México, pero también la posible ineficiencia del gasto de esos recursos (Vargas, 2019).

La ZMTu es un buen ejemplo del planteamiento anterior en dos sentidos. Primero, porque en lo general, los recursos del Fondo Metropolitano para la ZMTu se han limitado financiar proyectos de infraestructura pública que no emergen de la coordinación de los municipios involucrados, sino de la oportunidad de financiamiento extraordinario que los gobiernos municipales ven en los recursos del Fondo Metropolitano. Y segundo, porque los funcionarios públicos estatales y municipales reconocen que los gobiernos municipales carecen de capacidades técnicas que les permitan impulsar proyectos efectivos para el desarrollo de la ZMTu.

#### *d) Social*

Este instrumento es una parte nodal de la naturaleza de la gobernanza, el punto clave que ha cambiado el paradigma de lo que significa gobernar porque inserta a la participación ciudadana como un eje nodal del desarrollo y pone de manifiesto que los gobiernos están siendo rebasados por diversas problemáticas públicas.

Desde luego, la implementación de mecanismos de participación ciudadana en el plano metropolitano debe originarse a partir de la comprensión del fenómeno en todas sus dimensiones y en la generación de la identidad metropolitana.

Sin embargo, en el caso de las metrópolis pequeñas como la ZMTu, donde no hay mecanismos claros de gestión del desarrollo metropolitano, la ciudadanía difícilmente comprende el fenómeno, lo que les impide generar identidad metropolitana y en consecuencia limita el involucramiento social en la escala metropolitana.

Este último aspecto es importante porque la participación ciudadana tiende a funcionar como una herramienta poderosa que inserta las preocupaciones ciudadanas en la agenda pública. En el plano metropolitano se espera que la agenda metropolitana también sea impulsada desde la ciudadanía.

#### *e) Sectorial*

Finalmente, el instrumento sectorial ofrece oportunidades de coordinación metropolitana bajo el esquema de la creación de redes de colaboración que tienen por objetivo la implementación de estrategias de aprendizaje conjunto.

Ejemplo de ello son los laboratorios metropolitanos y centros de investigación, que, en convenio con los gobiernos, han generado iniciativas colaborativas con miras al desarrollo de estas áreas urbanas (Andersson, 2015).

Por eso, este instrumento visibiliza uno de los retos más apremiantes de los gobiernos locales en general (no solo de los metropolitanos): el fortalecimiento de las capacidades municipales para hacer frente a las problemáticas que actualmente enfrentan los municipios. En

ese sentido, la ZMTu necesita fortalecer y consolidar acuerdos de colaboración con toda organización o instancia académica que abone herramientas para la coordinación metropolitana.

## *2. Diagnóstico sociodemográfico y económico de la Zona Metropolitana de Tula*

La ZMTu es la tercera metrópoli identificada en Hidalgo por el grupo interinstitucional integrado por CONAPO, INEGI y SEDESOL en el año 2010. Esta zona se ubica al sur oeste del Estado de Hidalgo y se integra por cinco municipios de los cuales se identifica a Tula de Allende como la ciudad central, Atitalaquia como municipio exterior delimitado con base en criterios de planeación y política urbana y Atotonilco de Tula, Tlaxcoapan y Tlahuelilpan como municipios exteriores bajo criterios estadísticos y geográficos.

Los criterios de planeación y política urbana mediante los que fue delimitado Atitalaquia dentro de la ZMTu tienen que ver con la expansión de la población y la previsión del espacio territorial hacia donde se dirige. Por su parte, los criterios estadísticos y geográficos se relacionan con condiciones territoriales y de integración funcional que generan continuidad geográfica y funcional entre el municipio central y los municipios conurbados (CONAPO-INSEGI-SEDESOL, 2010).

La integración funcional se determina a partir del cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Distancia a la ciudad central que debe ubicarse a no más de 15 km<sup>1</sup> por carretera pavimentada y de doble carril;
- Integración funcional por lugar de trabajo, donde al menos 15% de su población ocupada (de 15 a 70 años) residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última;
- Población ocupada (de 15 a 70 años) en actividades no primarias, por tanto, más del 75% de la población ocupada debe incluirse en actividades terciarias y secundarias; y,
- La densidad media urbana debe ubicarse en por lo menos 20 habitantes por hectárea.

Así, la ZMTu es una metrópoli pequeña que alberga 225,219 habitantes de los cuales el 48.44% habita en la ciudad central y el 51.56% se distribuye en los cuatro municipios conurbados de la zona. Después de la ciudad central, Atotonilco de Tula es el municipio con mayor número de habitantes, le siguen en orden: Atitalaquia, Tlaxcoapan y Tlahuelilpan.

---

<sup>1</sup> Este parámetro fue modificado de 10 km a 15 km en 2015, debido al aumento de infraestructura carretera a nivel nacional.

No obstante, la ZMTu se caracteriza por su importante dinamismo económico derivado de dos condiciones, la primera tiene que ver con su localización, ya que se ubica a escasos kilómetros de la Zona Metropolitana del Valle de México y de la cabecera hidalguense Pachuca de Soto. La segunda condición se relaciona directamente con la actividad industrial que se impone en el corredor Tula-Atitalaquia- Atotonilco, caracterizado por la producción de cemento, cal, agroquímicos, químicos, refinación de petróleo y generación de electricidad (Unidad de Planeación y Prospectiva de Hidalgo, 2016).

Desde luego en el plano industrial de la ZMTu, destaca la presencia de la Refinería Miguel Hidalgo y la Central Termoeléctrica, y evidentemente, este dinamismo económico ha generado efectos positivos como la creación de empleos; pero también ha propiciado efectos negativos relacionados con la contaminación ambiental, ya que los procesos productivos característicos del tipo de industria que se localiza en la ZMTu, son catalogados como altamente contaminante de acuerdo con el Inventario de Emisiones del Estado de Hidalgo (SEMARNATH, 2016).

El caso de Tlaxcoapan y Tlahuelilpan es un tanto distinto, ya que su principal actividad económica es el comercio y en menor medida la agricultura, no obstante, hay que subrayar que las emisiones contaminantes generadas por las industrias no afectan exclusivamente a los habitantes de los municipios donde se generan sino a los habitantes de municipios vecinos a donde las corrientes de viento se dirigen y estas condiciones son propias de los problemas de carácter metropolitano.

### *3. Problemática ambiental*

El 16 de julio de 2019 a Región Tula, en la que se encuentra inmersa la ZMTu, fue declarada Zona de Desastre Ambiental. El titular de la SEMARNAT explicó en una conferencia de prensa que la contaminación de aire y agua que padece esta zona experimentan uno de sus peores momentos e incluso catalogó dicha zona como inhabitable. Posterior a esta declaración, se emprendió en la región un Programa de Restauración Ecológica que hasta hoy sigue en etapa de diseño, ha escuchado las voces de diversos actores de la región y se prevé que sirva de modelo para otras regiones del país (SEMARNAT, 2019; 2020).

Por lo tanto, la relevancia de la problemática ambiental recae en un problema público que jurídicamente responde al derecho al medio ambiente sano del que deben gozar todas las personas. No obstante, la principal razón por la que debe considerarse como un problema de agenda metropolitana es que compromete la salud de los residentes de esta área urbana.

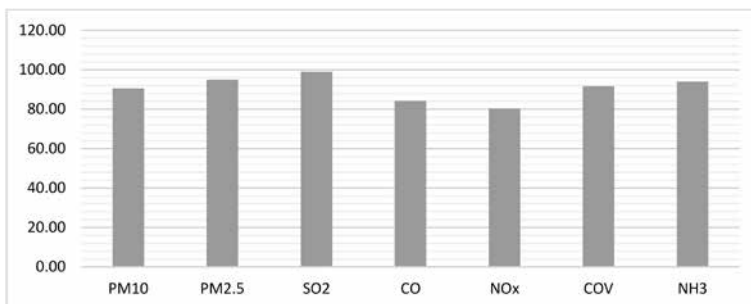
De acuerdo con la (OMS, 2014) la contaminación atmosférica guarda una estrecha relación con enfermedades respiratorias, pulmonares y cáncer pulmonar. Respecto a eso, el Inventario de Emisiones 2011

del Estado de Hidalgo, expone que una de las principales fuentes de generación de partículas suspendidas PM10 y PM 2.5 son las fuentes fijas, sobre todo por la generación de energía eléctrica, petroquímica, industria del cemento y la cal. Tula de Allende y Atotonilco de Tula destacan entre los municipios que generan mayores emisiones de partículas en Hidalgo (SEMARNATH, 2016).

A nivel mundial, las plantas de generación eléctrica y las refinerías son consideradas grandes generadoras de contaminantes. Las emisiones de dióxido de azufre se relacionan con esos procesos industriales y en Hidalgo el 72% del total emitido proviene de la industria de la generación de energía eléctrica y el 26% de la industria del petróleo y petroquímica. Dada esa relación, se puede afirmar que en la ZMTu se produce el 98% de las emisiones de dióxido de azufre del Estado de Hidalgo (Vargas, 2019; SEMARNATH, 2016).

La gráfica 1 pone en evidencia la gravedad del problema de contaminación que padece la ZMTu con base en la medición anual realizada por la SEMARNATH para el inventario de emisiones 2011 publicado en el año 2016. Cabe mencionar que la gráfica solo contempla datos de Tula de Allende, Atotonilco de Tula y Atitalaquia porque los municipios de Tlaxcoapan y Tlahuelilpan se omitieron en el inventario de emisiones debido a que sus resultados no fueron relevantes. Los resultados se muestran en porcentajes de las emisiones de la ZMTu respecto al total del Estado de Hidalgo.

**Gráfica 1. Porcentaje de Emisiones contaminantes de la ZMTu respecto al total Estatal**



Fuente: Elaboración propia con base en Inventario de Emisiones de Hidalgo año 2011 publicado en 2016.

Como se observa, el problema de contaminación del aire en la ZMTu es alarmante, el caso del dióxido de nitrógeno (NOx) es especial dado que se relaciona íntimamente con otros contaminantes como las partículas suspendidas y toman un papel de trasmisor de otros contaminantes por

lo que su medición resulta clave para integrar acciones de mitigación. La gráfica expuesta es impactante porque muestra que, de todos los contaminantes medidos, al menos el 80% del total Estatal se genera en la ZMTu (Vargas, 2019; SEMARNATH, 2016)

Finalmente, la técnica de análisis y reconocimiento urbano fue determinante para corroborar que la grave crisis ambiental, que enfrentan los habitantes de la zona de estudio y de la región.

Por otra parte, el Valle del Mezquital está localizado a unos 60 km al noroeste de Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), donde se ubica el corredor industrial Tula-Vito-Apaxco que experimenta un intensivo efecto antropogénico, (García, García, Jazcilevich, & A. and Ruiz, 2014).

Esta actividad industrial tiene importantes efectos ambientales que desde luego impactan en la salud pública de los habitantes de la ZMTu y de la región circundante, incluyendo la Zona Metropolitana del Valle de México.

Respecto a la contaminación atmosférica, un estudio<sup>2</sup> realizado para medir la calidad del aire muestra, cómo las emisiones de la refinería Miguel Hidalgo de Pemex y la planta termoeléctrica Francisco Pérez Ríos de la CFE en Tula, constituyen las principales fuentes de contaminación atmosférica que se extiende hasta la ZMVM.

Se comparan dos escenarios: el primero supone una reducción del 40% en las emisiones de NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> y compuestos orgánicos volátiles (COV) del complejo de Tula (escenario de reducción), y el segundo considera el escenario sin reducción (escenario base). El modelo se compara con las mediciones de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico.

Los autores observaron que, bajo ciertas condiciones climáticas, el sector energético de Tula afecta la calidad del aire en el ZMVM. El escenario de reducción es efectivo para reducir las concentraciones de SO<sub>2</sub>; sin embargo, a pesar de una disminución del 40% en las emisiones de precursores de ozono, sus concentraciones en la ZMVM no disminuyeron (García, García, Jazcilevich, & A. and Ruiz, 2014).

Sin embargo, el gobierno del Estado de Hidalgo ha otorgado una escasa atención al tema, y no parece contar con una estrategia clara de medición de emisiones contaminantes. Las evidencias de esta aseveración son varias, la primera de ellas es la desactualización del Inventario de Emisiones vigente que se publicó en el año 2016 pero se basa en datos del año 2011 y no se encuentra disponible para su consulta a menos que sea solicitado.

Otro indicio de la omisión tiene que ver con las redes de monitoreo de contaminantes. De acuerdo con el resumen de resultados de evaluación del desempeño de las redes de monitoreo del 4° Almanaque de Datos y

---

<sup>2</sup> El modelo combina meteorología y química y plantea un escenario climático comprendido del 20 al 28 de octubre de 2005 (García S., García J., Jazcilevich, & Ruiz, 2014).

Tendencias de la Calidad del Aire para 20 Ciudades Mexicanas realizado por (SEMARNAT, 2016), la ZMTu no tiene una clasificación del grado de contaminación debido a que los datos de sus emisiones no fueron suficientes, no se llevaron a cabo mediciones o la información no fue enviada al Instituto Nacional de Emisiones.

En consecuencia, el desempeño del monitoreo de esta zona está marcado con la categoría: “requiere atención” y con ello se evidencia que las estaciones de monitoreo instaladas en la zona de estudio no están cumpliendo con su función.

El argumento anterior es relevante porque la información verídica y oportuna es un elemento clave para la toma de decisiones su materialización en políticas públicas, por lo tanto, podemos sugerir que las acciones en torno a la problemática ambiental han sido limitadas en parte por la carencia de información.

También es cierto que la contaminación atmosférica representa un problema visible, pero “opaco” para los habitantes de la ZMTu ya que en torno a este hay diferentes posturas que pudieron observarse mediante el análisis y codificación de las entrevistas semiestructuradas aplicadas.

El primer punto relevante es que los funcionarios públicos municipales responsables de áreas de ecología y medio ambiente reconocen a la contaminación del aire como el principal problema ambiental de los municipios que integran la ZMTu, aunado a eso, consideran que las acciones en materia ambiental son limitadas debido a la falta de información, de recursos y de voluntad política de las autoridades estatales y federales en esa materia.

Entrevistas con representantes de asociaciones civiles coinciden en señalar que la contaminación del aire es uno de los tres problemas ambientales más graves de la ZMTu y subrayaron que éste no se ha atendido ni estudiado porque es un tema incómodo para los gobiernos debido a los costos que va a generar la implementación de una estrategia de mitigación del problema. Por otro lado, estas organizaciones de ciudadanos han indagado respecto al tema y tienen conocimiento de sus efectos en la salud pública, no confían en las mediciones de emisiones de las estaciones de monitoreo instaladas en la zona por lo que en diversas ocasiones han solicitado la colocación de estaciones de monitoreo manuales, pero tampoco han quedado satisfechos con los resultados (Vargas, 2019).

Por su parte, el sector industrial, representado por trabajadores de las industrias catalogadas como contaminantes coincidieron en que la contaminación del aire es generada por la actividad industrial, pero hacen énfasis en que el origen del problema tiene que ver con la falta de inversión en el desarrollo de nuevas tecnologías amigables con el medio ambiente. Reconocieron que más de una vez han recibido quejas ciudadanas debido al problema, pero argumentan que se le ha dado seguimiento a cada queja y que algunas fueron manipuladas para

conseguir beneficios como cemento por parte de las cementeras en Atotonilco de Tula.

Finalmente, los habitantes de los cinco municipios dividen en dos posturas su percepción del problema de contaminación del aire que padece la zona. Algunos consideran que es un mito, que la zona cuenta con grandes extensiones de campos agrícolas y que las industrias no representan un gran daño; el resto de los entrevistados opinan que, en efecto, la contaminación del aire es un grave problema poco explorado y del que nadie habla, porque en general los residentes de la zona no saben dónde conseguir información al respecto ni qué protocolos seguir en caso de una contingencia. No obstante, relacionan enfermedades respiratorias, infecciosas y cáncer con la contaminación atmosférica (Vargas, 2019).

En efecto, la comunicación y acceso a la información respecto al tema es un punto clave para entender el problema y para impulsar una estrategia de solución. Estamos hablando de un problema que por sus características es de tipo metropolitano porque atañe a más de un municipio y tiene su origen directo en la actividad industrial asentada en la ZMTu; por lo tanto, deben encontrarse soluciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, sus dependencias involucradas, las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada y demás actores implicados que confluyen en dicho espacio.

Finalmente hay que subrayar que la contaminación atmosférica es un problema real y de relevancia global que necesita analizarse y comunicarse. La ZMTu es el claro ejemplo de una metrópoli pequeña con un problema pendiente que está comprometiendo la salud pública de sus habitantes, y que, tiene una clara tendencia a empeorar debido al crecimiento demográfico y la expansión de la zona.

#### *4. Contaminación atmosférica: detonador de gobernanza metropolitana en la ZMTu*

Se entiende como detonadores de gobernanza metropolitana a los puntos de entrada común que comparten las zonas metropolitanas, es decir, los problemas comunes identificados que abren paso a nuevas formas de organización bajo los preceptos de gobernanza en las zonas metropolitanas (Andersson, 2015).

Algunos detonadores de gobernanza pueden ser: la prestación de servicios conjunta para ahorrar costos, cuando hay un actor dominante con gran capacidad de incidencia sobre los gobiernos locales cercanos, la necesidad de planeación del suelo y el desarrollo regional; por planificación estratégica para el desarrollo territorial integrado; para potenciar el desarrollo económico de una región; debido a la desigualdad fiscal; y finalmente por sector específico o tema (Id.).

Cabe mencionar que, dada la complejidad y variabilidad de las condiciones y necesidades de las metrópolis, no puede establecerse un



detonador como mejor que otro, más bien, estos deben identificarse de acuerdo con la realidad que el área urbana demande.

En ese sentido, la contaminación atmosférica puede fungir como detonador de gobernanza metropolitana en la ZMTu debido a que es un problema común que afecta el desarrollo regional; que debe incluirse en la planeación metropolitana y regional; y que no puede solucionarse de forma aislada. Por eso, este reconocimiento debe impulsar a dicha problemática ambiental en la agenda metropolitana.

Dado lo anterior, la agenda metropolitana se convierte en un instrumento clave para la gestión y desarrollo metropolitano y se asume que su inexistencia es una evidencia de fragmentación gubernamental; es decir, que las instancias gubernamentales y de la sociedad civil de la ZMTu no se están coordinando para la construcción de la agenda metropolitana que atañe a este espacio urbano.

Y es que la construcción de la agenda metropolitana no solo tiene que ver con la solución de problemas metropolitanos, sino con el reconocimiento de los hechos metropolitanos, es decir, todos los fenómenos sociales, ambientales, políticos, administrativos que impacten en los municipios de la metrópoli de forma simultánea.

Por lo tanto, desde el reconocimiento de los hechos metropolitanos, la contaminación atmosférica también puede ser entendida como un detonador de gobernanza metropolitana. No obstante, su reconocimiento se limita debido a la carente visión metropolitana de los gobiernos municipales, que acostumbrados a planear y gestionar de manera exclusiva dentro de sus límites político-administrativos nunca han analizado los beneficios que trae consigo la coordinación gubernamental en materia metropolitana.

De hecho, los actores gubernamentales, privados, de la sociedad civil organizada y los residentes de la ZMTu, reconocen que la contaminación atmosférica es una problemática que ha generado estragos irreversibles en la salud de los habitantes de la zona, y que, dada la naturaleza del problema tiene que atenderse de forma coordinada. En efecto, reconocen esta problemática ambiental como un detonador de gobernanza metropolitana para la ZMTu (Vargas, 2019).

Además, hay un claro entendimiento ciudadano respecto a la necesidad de comunicación del problema. Los residentes de la zona asumen que no cuentan con información suficiente para poder dimensionar esta problemática, y que los gobiernos son los responsables de ello. Esta condición suma un elemento de análisis para entender por qué los residentes de la zona no han exigido soluciones a esta problemática y con ello han frenado su impulso como detonador de gobernanza.

Finalmente, las instancias gubernamentales tienen la responsabilidad de analizar las competencias de cada orden de gobierno en materia ambiental y metropolitana para identificar puntos de encuentro o choque entre sus facultades por orden de gobierno. Porque desde el

punto de vista funcional de nada sirve identificar a la contaminación atmosférica como detonador de gobernanza si el andamiaje institucional está fracturado, es evidente que no se lograrán soluciones coordinadas eficientes bajo ese esquema.

### **Conclusiones**

El análisis ofrecido generó varios planteamientos y conclusiones importantes. Hasta este punto, impulsar gobernanza metropolitana en la ZMTu para resolver la problemática ambiental de contaminación atmosférica, se torna como un rompecabezas complejo. En general, las piezas están presentes y definidas, pero varias no han logrado encontrarse, unirse o acomodarse.

En primer lugar, se reconocen varios retos importantes para las metrópolis mexicanas, incluida por supuesto, la ZMTu.

Uno de ellos tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales no sólo para asociarse o coordinarse con los municipios conurbados o metropolitanos, sino para comprender la realidad urbana actual y trasladarla a sus objetivos gubernamentales sin menoscabar su autonomía municipal.

Una condición para lograrlo es la revisión y actualización de los instrumentos de planeación y gestión local, regional y metropolitana, buscando siempre la coherencia entre las nuevas exigencias urbanas y los procesos gubernamentales para cumplir con su responsabilidad. Esto sin dejar de lado el estricto apego a los objetivos planteados por la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el desarrollo.

Otro reto metropolitano por cumplir es la búsqueda de alternativas de financiamiento de estas áreas urbanas tras la desaparición del Fondo Metropolitano para el Ejercicio Fiscal 2021. Si bien hay evidencia de que los recursos este Fideicomiso no siempre se ejercieron con estricto apego a las reglas de operación, es un hecho que su desaparición atenta contra el desarrollo de las ciudades y sus por ende impacta negativamente en la calidad de vida de sus habitantes, que valga recordarlo, representan el 62.8% de la población nacional.

Sin duda alguna, este instrumento de gobernanza metropolitana debió replantearse para generar eficiencia en su gasto, de tal modo que no solo significara un incentivo a la coordinación metropolitana, sino una oportunidad real para el desarrollo sustentable de las metrópolis.

Por otro lado, se comprueba que la ciudadanía es un actor clave para incorporar la problemática ambiental de contaminación atmosférica en la agenda metropolitana. Por eso, otro de los retos de las metrópolis tiene que ver con la generación de identidad social a partir de la comunicación del fenómeno metropolitano y sus implicaciones futuras. De este modo la ciudadanía podrá implicarse en los hechos de esta índole e impulsar una agenda metropolitana viable.

En el caso de la ZMTu además de insertar el tema metropolitano en la ciudadanía es urgente comunicar la gravedad de la problemática ambiental de contaminación atmosférica que la zona experimenta.

Finalmente, es evidente la necesidad de elaborar un programa de gran alcance orientado a restaurar una zona y mitigar los efectos ambientales de la industria que, sin demeritar su gran peso económico, ha contribuido con el grave proceso de inhabitabilidad. Así también hay que de repensar nuevas estrategias de planeación y gestión de estas áreas urbanas.

## Referencias

- Aguilar, L. (2011). Políticas públicas y transversalidad. En J. Ramos, J. Sosa, & F. Acosta, *La evaluación de las Políticas Públicas en México* (pág. 162). Ciudad de México: INAP. Recuperado el noviembre de 2017, de <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>
- Andersson, M. (2015). Metropolitan Regions as Governance Systems. *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Eschborn, Alemania: GIZ. Recuperado el 15 de noviembre de 2020, de [https://www.metropolis.org/sites/default/files/unpacking\\_metropolitan\\_governance\\_for\\_sustainable\\_development](https://www.metropolis.org/sites/default/files/unpacking_metropolitan_governance_for_sustainable_development)
- CONAPO-INSEGI-SEDESOL. (2010). *Consejo Nacional de Población*. Recuperado el noviembre de 2020, de [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- De Alba, F. (julio de 2006). Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio público y la acción gubernamental en una metrópoli en conflicto. *Provincia*, 16, 109-159.
- Feiock, R. (2009). Metropolitan Governance an Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377. Recuperado el junio de 2019, de <http://uar.sagepub.com/content/44/3/356>
- García, S., García, J., Jazcilevich, & A. and Ruiz, L. (2014). The influence of the Tula, Hidalgo complex on the air quality of the México City Metropolitan Area. *Atmósfera*, 27(2), 215-225.
- INEGI-CONAPO-SEDATU. (2017). *Delimitación de Zonas Metropolitanas en México*.
- ONU HÁBITAT. (20 de junio de 2017). *Tendencias del desarrollo urbano en México*. Obtenido de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico>
- Presidencia de la República. (s.f.). *Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021*. (SHCP) Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf)
- SEMARNAT. (2016). *Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire*. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://sinaica.inecc.gob.mx/pags/informes.php>

- SEMARNAT. (19 de julio de 2019). *Conferencia de prensa* . Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://www.semarnat.gob.mx>
- SEMARNAT. (27 de marzo de 2020). *SEMARNAT-Prensa*. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/avanza-semarnat-en-programa-de-restauracion-ecologica-para-la-region-de-tula-atitalaquia-apaxcostauracion-ecologica-para-la-region-de-tula-atitalaquia-apaxco>
- SEMARNATH. (2016). *Inventario de Emisiones del Estado de Hidalgo*. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, de <http://aireysalud.semarnath.gob.mx/>
- SEMARNATH. (2016). *Programa de Gestión para mejorar la calidad del aire del Estado de Hidalgo*. Recuperado el noviembre de 2020, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249576/ProAire\\_Hidalgo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249576/ProAire_Hidalgo.pdf)
- SHCP. (31 de enero de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585349&fecha=31/01/2020#:~:text=El%20Fondo%20Metropolitano%20tiene%20por,ordenamiento%20del%20territorio%20para%20impulsar](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585349&fecha=31/01/2020#:~:text=El%20Fondo%20Metropolitano%20tiene%20por,ordenamiento%20del%20territorio%20para%20impulsar)
- Unidad de Planeación y Prospectiva de Hidalgo. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2016-2022*. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, de Unidad de Planeación y Prospectiva de Hidalgo: <http://u-planeacion.hidalgo.gob.mx/>
- Vargas, F. (29 de 10 de 2019). *Gobernanza metropolitana en torno a la contaminación atmosférica en la zona metropolitana de Tula*. Ciudad de México, México: CIECAS, IPN.



# El uso de las TIC para el cobro electrónico en las administraciones públicas municipales mexiquenses.

## *The use of ICT for electronic payment in the municipal public administrations of Mexico.*

María Gabriela Martínez Tiburcio\*

### **Resumen**

El presente artículo tiene dos objetivos: primero, describir el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los gobiernos municipales mexiquenses, específicamente en los cobros electrónicos; y como segundo objetivo se realiza una exploración sobre las posibles causas que influyen en la implementación de las TIC en los cobros electrónicos, a través de la experiencia de un caso, para tener la perspectiva de los ciudadanos.

Entre los hallazgos más relevantes destaca que solo 13 municipios mexiquenses brinda trámites transaccionales (cobros electrónicos), y de éstos al menos el 50% son metropolitanos además, presentan un

\*María Gabriela Martínez Tiburcio es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Cuenta con el Diplomado en Finanzas Públicas en México (UAEM), el Diplomado en Contraloría Social (Instituto Mora y Redderé A.C.), y el Diplomado Presupuesto Basado en Resultados (UNAM y SHCP). Es especialista en administración y políticas públicas, así como en temas de rendición de cuentas, participación ciudadana, y gestión municipal. Tiene una amplia experiencia como profesora, coordinadora de proyectos académicos y de consultoría en diversas entidades educativas. Ha impartido cursos en licenciatura y posgrado en instituciones de educación superior como: la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Colegio Mexiquense, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) y CIDE. También ha participado como dictaminadora de artículos y libros de instituciones como la UAEM, Universidad Iberoamericana, UAM, IEEM, entre otras. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I) del CONACYT. Fue Secretaría Técnica de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales A.C. (IGLOM) de 2018-2019. Actualmente es Profesora Investigadora Titular "A" del Departamento de Procesos Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, g.martinez@correo.ler.uam.mx

grado de marginación bajo y muy bajo. Asimismo, con la evidencia empírica se pudo establecer que algunas variables como: la brecha digital, el analfabetismo digital, la desconfianza, otras variables sociodemográficas, y la usabilidad del sitio web pueden influir en los ciudadanos para utilizar las TIC en la realización de pagos electrónicos.

#### Palabras clave

Gobierno electrónico, cobros de contribuciones, TIC, gobiernos municipales, trámites electrónicos.

#### **Abstract**

This article has two objectives: first, to describe the use of information and communication technologies (ICT) in the municipal governments of Estado de Mexico, specifically in electronic collections; and as a second objective, an exploration is carried out on the possible causes that influence the implementation of ICT in electronic collections, through the experience of a case, to have the perspective of citizens.

Among the most relevant findings, it stands out that only 13 mexiquenses municipalities provide transactional procedures (electronic collections), and of these at least 50% are metropolitan and present a low and very low degree of marginalization. Likewise, with the empirical evidence, it was possible to establish that some variables such as: the digital gap, digital illiteracy, mistrust, other sociodemographic variables and the usability of the website can influence citizens to use TIC for making electronic payments.

#### *Key words*

*Electronic government, collection of contributions, ICT, municipal governments, electronic procedures*

### **1. Introducción.**

A finales del siglo XX las tecnologías de información y comunicación han tenido un papel más relevante dentro de las actividades gubernamentales (en sus distintos niveles de gobierno) para transformar su administración pública y, hacer más eficiente y eficaz la prestación de bienes y servicios públicos. A la incorporación de estas tecnologías en el ámbito gubernamental se le denominó gobierno electrónico (e-gobierno).

No obstante, que el gobierno electrónico se ha implementado en varias latitudes como en el caso mexicano, lo cierto es que éste ha presentado distintos avances entre los países, entre los estados de un país, y entre los gobiernos locales de un mismo estado. Dichas diferencias de los avances y desarrollo del gobierno electrónico pueden tener diversas causas, pero, es de interés identificar aquellas que se

encuentran relacionadas con la aceptación de estas herramientas por parte de los ciudadanos.

Con base en lo expuesto previamente, este artículo tiene dos objetivos: primero identificar del uso y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los gobiernos municipales del Estado de México, específicamente en los trámites y cobros electrónicos; y como segundo objetivo se realiza una exploración para establecer las causas o variables que ayudarían a explicar el uso de las TIC en los cobros electrónicos por parte de las administraciones públicas municipales, pero también desde la perspectiva de los ciudadanos.

El artículo se encuentra integrado de la siguiente manera: primero se expondrá un marco teórico sobre gobierno electrónico, mencionando los beneficios que éste brinda en cuanto a pagos electrónicos por parte de los ciudadanos, y los factores que influyen en el desarrollo y uso de éstos por parte de los ciudadanos, tales como la brecha digital, el analfabetismo digital, la desconfianza, algunas variables sociodemográficas, como la edad y el nivel educativo de los usuarios, entre otras. Enseguida se presentan algunas consideraciones metodológicas en donde se explica con mayor detalle la fuente de información de los datos que se emplean para realizar este estudio, así como algunos elementos que justifican retomar información de un estudio de caso.

Posteriormente, se realizará una exploración descriptiva del uso de TIC en el cobro de impuestos, derechos y servicios por parte de los municipios del Estado de México, tomando como fuente de información el Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegacionales (CNGMD) 2019 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el siguiente apartado, se expondrá la experiencia del municipio de Ocotlán, en el que se observan algunos elementos que se identifican con los factores teóricos que influyen en realizar pagos electrónicos, y cualquier trámite transaccional. Para finalmente presentar algunas reflexiones finales sobre los cobros electrónicos por parte de los gobiernos municipales mexicanos.

## **2. Gobierno electrónico y factores que influyen en el desarrollo y uso de éste en los gobiernos municipales, específicamente el de los cobros electrónicos.**

El gobierno electrónico surge como una de las acciones que se identifican con el conjunto de reformas que se denomina Nueva Gerencia Pública, cuya finalidad es hacer al gobierno más eficiente, eficaz y legítimo (Romero y Sandoval, 2016, Gil-García y Martínez, 2011). En este sentido, para fines de esta investigación se retoma la definición propuesta por Gil-García y Martínez (2011, p. 437):



*“se entiende como gobierno electrónico a la selección, la implementación y el uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa, promover valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite las iniciativas intensivas en información y fomente la sociedad del conocimiento”.*

Sin embargo, de acuerdo con estos mismos autores (Gil-García y Martínez, 2011, pp. 434-435) existe una amplia distancia entre los elementos conceptuales que definen al gobierno electrónico con la situación que presentan los municipios mexicanos, pues la información sobre este tema en las administraciones públicas municipales es escasa y se concentra en aspectos de infraestructura básica de tecnologías de información, tales como: computadoras, conexión a Internet, sistemas electrónicos internos, y prestación de servicios en los sitios Web.

En el caso mexicano se ha empleado diversos enfoques para analizar las acciones del gobierno electrónico, pero el que se acomoda más a la información que brinda el Censo nacional de gobiernos municipales (CNGMD, 2019) es el enfoque evolutivo por etapas,<sup>1</sup> pues la información sobre gobierno electrónico y trámites electrónicos se presentan haciendo referencia a tres etapas (Gil-García y Martínez, 2011, p. 441): 1) informativa (cuenta con información más dinámica y un mayor número de páginas web), 2) interacción (se puede descargar información e intercambiar comunicación entre el gobierno y el ciudadano), y 3) transacción (incluye pagos electrónicos por parte de los ciudadanos y servicio en línea). Este estudio se concentra en la prestación de servicios y cobros electrónicos, es decir en los trámites que se ubican en la tercera etapa: transacción.

Los beneficios que los cobros electrónicos proveen al gobierno se clasifican en dos categorías (Denison *et al.*, 2013, p. 620): recaudación y, en el proceso y administración. Desde la perspectiva de las cobranzas, la aceptación y el uso de los pagos electrónicos permiten obtener resultados positivos como pagos más oportunos y menos personas morosas. Además, se incrementaba la certeza de recaudación de impuestos porque estos pagos electrónicos están sujetos a verificación de fondos en tiempo real; y de esta manera, los problemas en sistemas de pago y procesamiento, por ejemplo: pagos devueltos o notificaciones de fondos insuficientes, son eliminados.

Desde el punto de vista del procesamiento y la administración, los pagos electrónicos proveen los siguientes beneficios: reducir el tiempo de procesamiento de las transacciones, reducir los costos de procesamiento de los pagos en efectivo y cheques, mejora la disponibilidad de fondos mejorando el flujo de caja; además, estos

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre el enfoque evolutivo se puede consultar Gil-García y Martínez-Moyano (2007).

pagos electrónicos reducen la necesidad de personal para procesar y registrar transacciones, y disminuye el número de errores humanos en el procesamiento de información; así también, se mejora la rendición de cuentas simplificando el archivo de registros y digitalizando el “rastreo de documentos” de los pagos; entre otros beneficios (Denison *et al.*, 2013, p. 621).

Por otra parte, estos mismos autores establecen que los ciudadanos son beneficiarios directos de los pagos electrónicos, al tener otras opciones de pago, y muy adecuados para aquellos ciudadanos que utilizan banca electrónica (Denison *et al.*, 2013). Adicionalmente, los contribuyentes obtienen beneficios en ahorro de tiempo en los trámites, reducen los errores y consiguen mayores comodidades (Chen *et al.*, 2015, p. 252).

Sin embargo, existen diversas causas que influyen en la aceptación y uso del gobierno electrónico por parte de los ciudadanos, específicamente en los pagos electrónicos, entre las que se encuentran las siguientes: confianza, usabilidad, características sociodemográficas de la población y por supuesto la brecha digital (ver figura 1).

Carter y Weerakkody (2008, pp. 8-9); Chen *et al.*, (2015, p. 252) y Daştan (2015, p. 112) señalan que uno de los factores que influye en los ciudadanos para usar los sitios web es la confianza, la cual reside en dos componentes: confianza en la entidad que provee el servicio (el gobierno), y en el mecanismo a través del cual se provee el servicio (capacidad de tecnología).

En lo que respecta a la confianza sobre la entidad que provee el servicio se basa en las experiencias previas que los ciudadanos tuvieron en transacciones con el gobierno, es decir, la confianza en el gobierno dependerá de cómo se ha desempeñado el gobierno previamente (Chen *et al.*, 2015, p. 252).

Por lo que corresponde a la confianza en el mecanismo mediante el cual se proporciona el servicio, se encuentran los siguientes: las medidas de seguridad, la protección de la información personal, la privacidad de la información, y el desempeño de este medio electrónico (la comunicación sin problemas, atención rápida y solución de problemas por parte de la entidad que proporciona el servicio, así como procedimientos rápidos y de fácil acceso). En este sentido, la falta de confianza es una barrera en la adopción de servicios electrónicos, sobre todo, cuando se trata de información personal y/o financiera, como lo implica el pago de impuestos por parte de ciudadanos (Carter y Weerakkody, 2008; Chen *et al.*, 2015; y Daştan, 2015).

Por otra parte, la calidad de la información percibida por los individuos tienen un efecto positivo en la aceptación del gobierno electrónico municipal; entre las características que determinan esa calidad de la información se encuentran: información exacta, confiable, real, comprensible y adicional sobre los servicios; así como ofrecer

reorientación a los sitios relevantes cuando sea necesario (Daştan, 2015, p. 112).

Huang y Benyoucef (2014: 584-586) mencionan que la usabilidad y credibilidad son elementos claves que influyen en el uso y aceptación del gobierno electrónico por parte de los ciudadanos. En donde la usabilidad es definida como la capacidad del software para ser entendido, aprendido, operado y atractivo para los usuarios; esto comprende formatos consistentes, contenido fácil de entender, buenas capacidades de navegación; la confiabilidad; y la credibilidad comprenden aspectos relacionados con la confianza (tanto en el ejercicio de gobierno como al proceso electrónico que se realiza) y la experiencia.

Asimismo, otras variables que explican la aceptación o el rechazo a los trámites electrónicos son: el acceso a Internet y habilidades computacionales (brecha digital y analfabetismo digital, respectivamente), en las que muchas de estas últimas situaciones van relacionadas con variables sociodemográficas como nivel educativo, edad de los usuarios; cuestiones raciales (etnicidad) y regionales (Carter y Weerakkody, 2008, pp. 8-9).

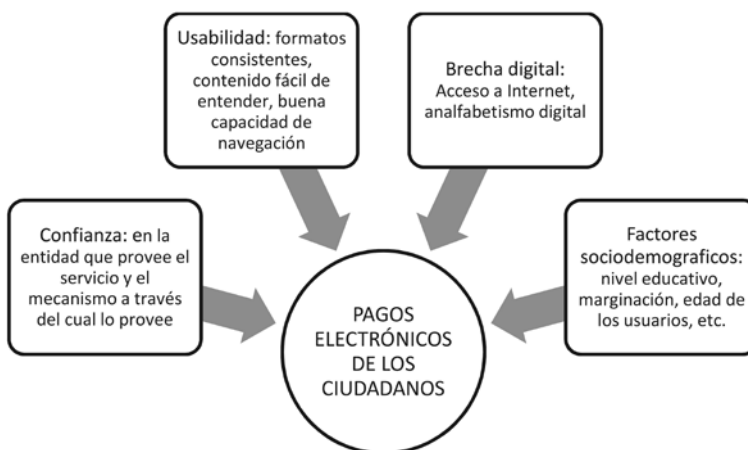


Figura 1. Factores que influyen en el uso del servicio de pagos electrónicos por parte de los ciudadanos. Fuente: elaboración propia.

### 3. Consideraciones metodológicas.

Los datos presentados en este estudio se han obtenido del Censo Nacional de Gobierno Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 (con las siglas CNGMD, de aquí en adelante se le denominará Censo nacional de gobiernos municipales), cuya unidad de análisis es la administración pública de los municipios y de

las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Este censo lo coordina y es responsable el INEGI, comprende a 2,447 municipios y 16 demarcaciones territoriales, pero para nuestro estudio solo se analizarán los 125 municipios del Estado de México. Los datos que presenta este censo corresponden en su mayoría a los años 2017, 2018 y 2019, dependiendo de la temática, pero para el tema de gobierno electrónico, los datos que proporciona este censo corresponden a 2018.

La información que se emplea en este análisis corresponde al Módulo 2 de la Administración pública municipal o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de la sección I denominada la estructura organizacional y ejercicio de la función de gobierno, y la sección II de trámites y servicios, y de las preguntas relacionadas con el gobierno electrónico. En la tabla 1 se presenta de manera detalla las preguntas empleadas para el estudio y la sección a las que éstas corresponden.

**Tabla 1. Elementos del gobierno electrónico relacionados con cobros electrónicos**

<b>Elemento de Gobierno Electrónico</b>	<b>Sección y pregunta del cuestionario del Censo nacional del gobierno municipales 2019</b>
1) Conexión a Internet	Sección I, Pregunta 36: Cuenta con conexión a Internet las instituciones de la Administración Central y Paramunicipal, Respuestas: Si, No o No sabe.
2) Sistemas electrónicos en trámites y servicios	Sección I, Pregunta 37: Tiene sistemas informáticos para cada uno de los trámites y/o servicios, Respuestas: Si, No o No sabe  El tipo de función que le dio la administración pública municipal a los sistemas informáticos para atender los trámites y servicios: 1) gestión del trámite o servicio, 2) procesamiento del trámite o servicio, 3) seguimiento del trámite o servicio, 4) dictaminación y publicación del trámite o servicio.

3) Trámites Transaccionales	Sección II, Pregunta 4: Tipo de servicio Web por tipo de trámite: informativos, interactivos y transaccionales, y cantidad de trámites realizados por tipo de servicio web.
a) Tipo de Servicio del Sitio Web y cantidad de trámites transaccionales	
b) Total de trámites gestionados.	Sección II, Pregunta 6: Cantidad de trámites gestionados durante 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del cuestionario del CNGMD0 (INEGI, 2019)

Adicionalmente, se retomará un estudio empírico sobre los cobros electrónicos de la administración pública municipal de Ocotlán, realizado por Esquibel (2017). Algunos argumentos que justifican la utilización de este caso, es porque este municipio, según información del Censo nacional de gobiernos municipales (INEGI, 2019), reporta que tiene conexión a Internet su tesorería municipal, y que también tienen sistemas electrónicos en la gestión de trámites y servicios, y se emplean para las 4 funciones administrativas (gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite), tanto para el pago de impuestos como para el pago de derechos.

Sin embargo, en esa misma fuente de información (INEGI, 2019) este municipio indica que estos trámites (los pagos de impuesto predial y de derechos de suministro de agua) no se ofrecen en sitio web y, por esta situación se considera también relevante conocer el contexto en términos de infraestructura digital por parte de la ciudadanía y su opinión al respecto. Esto último, permitirá entender o identificar elementos que justifican las acciones del gobierno municipal de Ocotlán a utilizar las TIC en funciones administrativas pero no avanzar en las funcionalidades del sitio web, como son los servicios interactivos y transaccionales.

La investigación de Esquibel (2017) fue efectuada durante la gestión de 2016 a 2018, es decir, fue en el periodo de gobierno que reportaron información al INEGI para el censo nacional de gobiernos municipales 2019. La parte que se recupera de esta investigación corresponde a los hallazgos de una encuesta aplicada a ciudadanos que fueron a realizar pagos en la tesorería municipal, aunque no es una muestra probabilística y tiene un nivel de confianza del 90%, constituye información primaria muy relevante para este tema. La intención de retomar los datos de dicha investigación es complementar la visión desde el gobierno con la perspectiva del ciudadano; y de esta manera se puede lograr un panorama más completo de los elementos que explican el mayor o menor uso de las tecnologías de información en los trámites, pagos de contribuciones y servicios.

#### **4. El cobro electrónico de impuestos y servicios en los gobiernos municipales mexiquenses.**

Una manera de utilizar las tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales, es mediante la prestación de servicios y de cobros de distintas contribuciones (impuestos, derechos, aprovechamientos, etc). Sin embargo, el desarrollo (institucional) en la utilización de estas tecnologías por parte del gobierno municipal mexicano es limitado, como lo demuestran los estudios de Romero y Sandoval, (2016), Sandoval-Almazán y Mendoza (2011), Gil-García y Martínez (2011), pues en los últimos años solo se han observado avances en términos de infraestructura (computadora, conexión a Internet, y contar con sitio web), mientras que el tipo de funcionalidad del sitio web es incipiente, pues se encuentran todavía en las primera etapas del desarrollo de sistemas de información, servicios transaccionales y aplicaciones más sofisticadas para dispositivos móviles.

Esta situación poco favorable para el desarrollo del gobierno electrónico se acentúa, en cuanto al uso que los ciudadanos hacen de las tecnologías de información y comunicación en el ámbito municipal, pues como se mencionó en el apartado anterior, existen otro tipo de factores que influyen en la poca o nula utilización de los servicios electrónicos por parte de ellos, tal es el caso de los pagos electrónicos de servicios y contribuciones. A continuación se expondrán algunos elementos relevantes sobre el uso de las TIC en las administraciones públicas municipales del Estado de México, presentando información estadística, algunas gráficas y tablas: y posteriormente se expondrá la experiencia de municipio en cuanto a cobros electrónicos por parte del gobierno local.

##### **4.1 El desarrollo de gobierno electrónico en las administraciones públicas municipales del Estado de México.**

En este apartado se presenta una descripción estadística de las condiciones de desarrollo del gobierno electrónico en las administraciones públicas municipales del Estado de México. En un primer momento, se expondrán información sobre conexión a Internet de dependencias de la Administración pública municipal mexiquense vinculadas con el cobro de impuestos y derechos; enseguida se presentará los datos respecto a los trámites electrónicos relacionados con el cobro de impuestos, derechos y otras contribuciones; y finalmente, los datos respecto a operaciones transaccionales en el cobro de impuestos, derechos y servicios por parte de la administración pública municipal mexiquense.

Las administraciones públicas municipales mexiquenses, de acuerdo con el índice de gobierno electrónico (IGE)<sup>2</sup> elaborado por el Instituto

<sup>2</sup> El IGE fue desarrollado a partir de dos elementos: en primer lugar, utilizando información del Censo de Gobierno Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (de aquí en adelante se le denominará Censo de Gobiernos Municipales, ) del año 2016; y en segundo lugar, empleando la metodología desarrollada por Gil-García y Martínez (2011).

Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2016),<sup>3</sup> tres municipios mexiquenses se ubicaron dentro de los 15 con mayor índice de gobierno electrónico<sup>4</sup>, estos fueron: Tlalnepantla de Baz (con 0.68 donde 1 es el valor más alto del índice), Toluca (0.67) y Naucalpan (0.66). Sin embargo, también se encontraron cuatro gobiernos municipales que tuvieron 0 en el IGE: Donato Guerra, San Felipe del Progreso, Texcaltitlán y Villa de Allende.

Lo antes descrito, nos proporciona una señal respecto al desarrollo que tienen las administraciones públicas municipales mexiquenses en cuanto a gobierno electrónico. Un primer dato que se expone es el referente a qué número o instancias de la estructura gubernamental municipal cuentan con conexión a Internet.

a) *Conexión a Internet de dependencias de la Administración pública municipal mexiquense vinculadas con el cobro de impuestos y derechos.* Con la intención de contar con información más actual y focalizándose en los cobros electrónicos por parte de las administraciones públicas municipales mexiquenses, se retomó información del Censo de Gobiernos Municipales del año 2019. A partir de dicha información, se encontraron los siguientes datos: del total de 125 gobiernos municipales, 67 (53.6%) indicaron que la tesorería municipal contaba con conexión a Internet, mientras que alrededor del 15% (19) mencionaron que el área de catastro tenía conexión a Internet; y finalmente, 33 gobiernos municipales mexiquenses, es decir, el 26% señalaron que la dependencia o institución responsable de la administración y prestación del servicio del agua potable tenían acceso a Internet.

Estos indicadores demuestran que en pleno siglo XXI, aproximadamente el 46% de las administraciones públicas municipales no han logrado que un área estratégica como es la tesorería o la entidad equivalente, responsable de recaudar impuestos y otras contribuciones, tenga conexión a Internet. La situación es más negativa para las dependencias o áreas responsables de cobrar los derechos por suministro de agua y drenaje (ODAPAS o similares), pues alrededor de una cuarta parte del total de los gobiernos locales mexiquenses tienen acceso a Internet.

En los siguientes apartados se expondrá la situación que presentan las administraciones públicas municipales del Estado de México, respecto a trámites digitales y en específico sobre los cobros electrónicos.

---

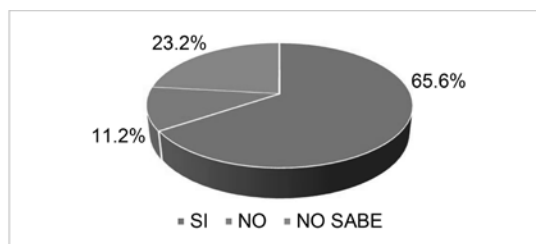
<sup>3</sup> INAFED (10 de noviembre, 2020). Índice de Gobierno electrónico [Base de datos]. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/instituto-nacional-para-el-federalismo-y-el-desarrollo-municipal>

<sup>4</sup> El IGE más alto fue de 0.9333 (INAFED, 2016).

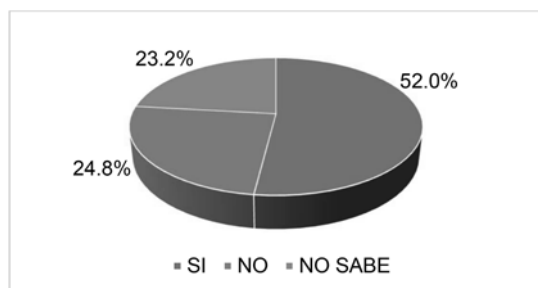
b) *Trámites electrónicos relacionados con el cobro de impuestos, derechos y otras contribuciones.*

Por lo que respecta a la utilización de tecnologías de comunicación e información en los trámites relacionados con el cobro (pago por parte del ciudadano) de alguna contribución o servicio,<sup>5</sup> en las administraciones públicas municipales del Estado de México, según información que proporciona el Censo nacional de gobiernos municipales (2019), se identificaron que el pago de impuesto predial, el pago de derechos (agua) y el trámite de copia certificada del acta del registro civil, son los trámites que más número de gobiernos municipales cuentan con sistemas informáticos, esto es: 65.6%, 52% y 55.2%, respectivamente (figuras 2, 3 y 4).

**Figura 2. Porcentaje municipios con sistemas informáticos en Pago de impuesto predial. Elaboración propia con base en información obtenida del CNGMD0 (INEGI, 2019)**



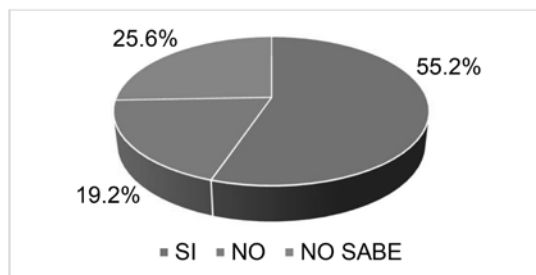
**Figura 3. Porcentaje municipios con sistemas informáticos en Pagos de Derechos (agua). Elaboración propia con base en información obtenida del CNGMD0 (INEGI, 2019)**



<sup>5</sup> El Censo de Gobiernos Municipales (CNGMD, 2019) comprende un total de 45 trámites y una opción para otros. Para fines de este estudio solo se retomaron aquellos trámites en donde existe la posibilidad de que pueda realizarse un cobro por parte de la autoridad municipal, así como aquellos que son relevantes en cuanto a su contribución en ingresos o bien porque son ampliamente utilizados por los ciudadanos.

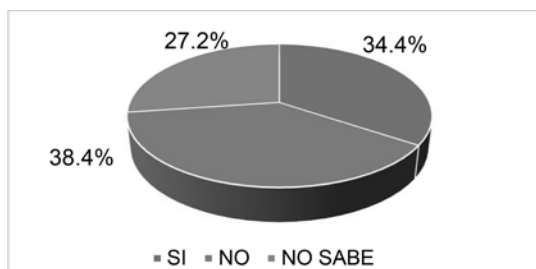


**Figura 4. Porcentaje Municipios con sistemas informáticos en copia certificada del Acta. Elaboración propia con base en información obtenida del CNGMD0 (INEGI, 2019)**

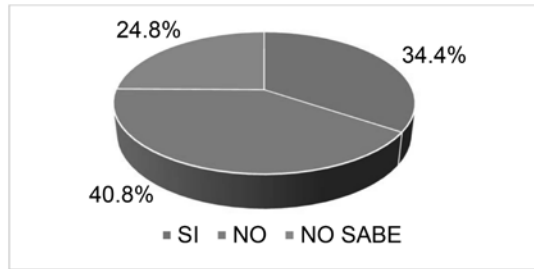


Otros trámites que son relevantes en la recaudación de las administraciones públicas municipales, y en dónde se podrían realizar cobros electrónicos, pero que se encontraron utilizan menos sistemas informáticos, son: licencia de funcionamiento (apertura) y pago de impuestos distintos al predial, en ambos tipos de trámites, 43 (34.4%) gobiernos municipales cuentan con sistemas informáticos (figuras 5 y 6). Además, solo 18 gobiernos locales indicaron tener sistemas informáticos en el trámite de pagos de infracciones de tránsito (figura 7).

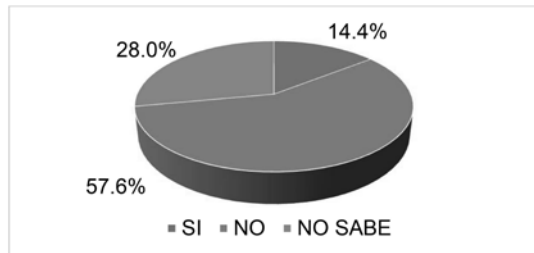
**Figura 5. Porcentaje Municipios con sistemas informáticos en Licencias de Funcionamiento (apertura). Elaboración propia con base en información obtenida del CNGMD0 (INEGI, 2019)**



**Figura 6. Porcentaje Municipios con sistemas informáticos en pago de impuestos (distinto al impuesto predial). Elaboración propia con base en información obtenida del CNGMD0 (INEGI, 2019)**



**Figura 7. Porcentaje Municipios con sistemas informáticos en pago de infracciones de tránsito. Elaboración propia con base en información obtenida del CNGMD0 (INEGI, 2019)**



En cuanto al tipo de funciones en las que se utilizan los sistemas informáticos, a continuación se exponen con mayor detalle el pago de impuesto predial y el pago de derechos de suministro de agua, pues estos dos tipos de contribuciones, constituyen las fuentes de ingresos más importantes del gobierno municipal en México. Los cuatro tipos de funciones que establece el Censo de los gobiernos municipales (2019) son: 1) gestión del trámite o servicio, 2) procesamiento del trámite o servicio, 3) seguimiento del trámite o servicio, y por último, 4) dictaminación y publicación del trámite o servicio.

**Tabla 2. Número de funciones por tipo de Pago de contribución**

Trámite	4 funciones	3 funciones	2 funciones	1 funciones
Pago de impuesto Predial*	31	11	11	28
Porcentaje del total municipios con sistemas informáticos (81)	38.3%	13.6%	13.6%	34.5%
Pago de Derechos de Suministro de Agua	27	10	5	22
Porcentaje del total municipios con sistemas informáticos (64)	42.2%	15.6%	7.8%	34.4%

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del CNGMD0 (INEGI, 2019)

De lo presentado en la tabla 2, se encuentra que para el pago de impuesto predial, 31 gobiernos locales, es decir el 38.3% del total de municipios que indicaron dentro de este trámite contar con sistemas informáticos, los utiliza en las cuatro funciones [gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite]. El 13.6% de los municipios (11) realizan tres funciones y el mismo número de municipios realizan dos funciones de las cuatro antes mencionadas; y 28 (34.5%) de los municipios solo realizan una función.

En lo que se refiere a los trámites de derechos de agua potable y drenaje, se identificó lo siguiente: 22 municipios (34.4% del total que indicaron en este trámite contar con sistemas informáticos) realizaban al menos una función de las cuatro funciones; en 5 municipios (7.8%) sus sistemas informáticos proporcionan dos tipos de funciones de las antes mencionadas; 10 (15.6%) municipios en sus sistemas informáticos realizan tres funciones de las antes señaladas; y por último 27 (42.2%) municipios cuentan con sistemas informáticos en el trámites de derechos de agua potable y drenaje que realizan las cuatro funciones: gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite.

---

\* De acuerdo con la información encontrada en el Censo de los Gobierno Municipales 2019, 82 municipios indicaron que tenían sistemas informáticos, sin embargo el municipio de Mexicaltzingo respondió que no sabía (no proporcionó información) respecto a las 4 funciones, por lo tanto el total de municipios con el número de funciones en la tabla es de 81 para el caso del pago de impuesto predial y 64 para el pago de derechos.

Con base en la información expuesta, se destaca que de los trámites del impuesto predial y el de derechos de agua y drenaje, el primero es el que presentan mayor desarrollo en sus funciones dentro de sus sistemas informáticos. A partir de lo expuesto, se confirma que en las administraciones municipales mexiquenses el uso de las TIC están en proceso de desarrollo, pues a partir de la información presentada de seis trámites (pago de impuestos predial y de otros, pago de derechos, copia certificada de acta, pago de infracciones de tránsito, y licencias de funcionamiento), en promedio el 42.7% de los municipios tienen sistemas informáticos, y de éstos un poco más de la tercera parte (en promedio 34%) solo realizan una función de gestión.

*c) Operaciones transaccionales en el cobro de impuestos, derechos y servicios por parte de la administración pública municipal mexiquense.*

Un aspecto más, que se pudo identificar en el Censo nacional de gobiernos municipales 2019, es el tipo de servicio Web que proporcionan los gobiernos municipales en los diferentes tipos de trámites que, para fines de este estudio, se concentran en los de tipo transaccional y los que se vinculan de manera directa con la ciudadanía, excluyendo los referentes a compras por parte del gobierno municipal, por no ser parte del objeto de estudio. Es decir, se retomaron solo aquellos en donde los ciudadanos pueden realizar trámites completos, pagos, obtención de licencias, permisos y copias certificadas de actas del registro civil.

Para el caso del Estado de México, se encuentra que solo 13 gobiernos municipales cuentan con al menos un tipo de trámite en este nivel, es decir, solo el 10% de los municipios mexiquenses ofrecen servicios transaccionales en sus sitios web. De los tipos de trámites, destaca el pago de impuesto predial, pues es la principal fuente de ingresos de ese nivel de gobierno y se encontró que ocho lo brindan: Almoloya de Alquisiras, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, San Mateo Atenco, Jocotitlán, Jococingo, Toluca y San José del Rincón.

En el caso del pago de derechos por suministro de agua y drenaje solo dos municipios proporcionan este trámite transaccional: Atizapán de Zaragoza y Toluca. Por su parte, Jilotepec brinda el trámite de permiso de descarga de aguas residuales, y el municipio de Rayón el de Contratación de agua y drenaje de manera transaccional. Los municipios de Huixquilucan y Tlatlaya proporcionan los servicios de copia certificada del acta del registro civil. Asimismo, Chimalhuacán, San Mateo y Huixquilucan también cuentan con el servicio transaccional de licencias de funcionamiento (apertura).

De esta manera, con la intención de conocer el uso que los ciudadanos realizan de los trámites digitales, se calculó un porcentaje de los trámites realizados vía transacciones digitales con respecto al total de trámites realizados en los trámites que indicaron contar con servicios transaccionales. En la tabla 3 se podrá observar que Almoloya

de Alquisiras indica que el 100% de sus trámites fueron transaccionales. En Atizapan de Zaragoza el 83% de sus trámites se realizaron en línea, y el 80% en Toluca. Los municipios con menos utilización de los servicios transaccionales son: Rayón, Jocotitlán, San José del Rincón y Ecatepec. En resumen, se encontró que en promedio el 38% de los ciudadanos utilizan los trámites transaccionales, abarcando a los 13 gobiernos municipales mexicanos.

**Tabla 3. Porcentaje de trámites realizados por operaciones transaccionales y otras variables sociodemográficas por municipio**

Municipios	Número de trámites Transaccionales	Total de trámites	Porcentaje de trámites transaccionales	Grado de Marginación	Tipo de Municipio
Almoloya de Alquisiras	1,084	1,084	100%	Alto	Rural
Atizapán de Zaragoza	412,634	496,446	83%	Muy Bajo	Metropolitano
Chimalhuacán	58,983	229,008	26%	Bajo	Metropolitano
Ecatepec de Morelos	394	3,527	11%	Muy Bajo	Metropolitano
Huixquilucan	43,058	114,961	37%	Muy Bajo	Metropolitano
Jilotepec	39,4343	1,568,309	25%	Medio	Transición
Jocotitlán	531	16,036	3%	Bajo	Transición
Jococingo	1,788	4,710	38%	Medio	Transición
Rayón	45	3,712	1%	Muy Bajo	Metropolitano
San Mateo Atenco	15,442	38,342	40%	Muy Bajo	Metropolitano
Tlatlaya	1,280	3,783	34%	Alto	Transición
Toluca	390,360	489,179	80%	Muy Bajo	Metropolitano
San José del Rincón	1,269	13,460	9%	Alto	Transición

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del CNGMD0 (INEGI, 2019), CONAPO (2015) y Pérez (2014).

Cabe mencionar que de las 13 administraciones públicas que ofrecen trámites transaccionales, el 62% cuentan con un nivel de marginación muy bajo y bajo, el 54% son metropolitanos, el 38% se ubican en Transición de lo rural a lo urbano y solo uno es rural. Esto demuestra que estos municipios tienen algunos elementos que favorecen el desarrollo de la infraestructura de sus sitios web, pues no presentan problemas fuertes de pobreza y marginación.

A partir de estos datos, podemos establecer que el desarrollo del gobierno electrónico y de cobros electrónicos no solo depende de las administraciones públicas municipales (oferta), sino también de la demanda de los ciudadanos, como lo demuestran estos datos (tabla 3). Por lo tanto, se siguen observando un uso limitado de operaciones transaccionales, así como un escaso y desigual avance en el desarrollo y uso de tecnologías por parte de las administraciones públicas municipales mexicanas.

Con la finalidad de ampliar el conocimiento sobre las diversas causas que pueden explicar que los ciudadanos efectúen pagos electrónicos o que no lo hagan, se retomará información de un estudio de caso realizado en 2017, el cual permitirá identificar aspectos más cualitativos. En el siguiente apartado se expone el caso del Municipio Oztolotepec.

#### **4.2 Experiencia del municipio mexicano: Oztolotepec,<sup>6</sup> Estado de México.**

El municipio de Oztolotepec es uno de los 125 municipios del Estado de México, el cual contaba con una población en 2010 de 78,146 habitantes, de los cuales el 9.48% de 15 años o más es analfabeta, el 24.17% de esta mismo grupo poblacional no concluyeron los estudios de educación primaria.<sup>7</sup> Este municipio tiene un grado de marginación medio y, el 7.2% de su población de cinco años y más hablan lengua indígena.

En 2010 este municipio tenía un total de 15,981 viviendas, de las cuales 898 tenían acceso a servicios de Internet y 2,008 contaban con computadoras. Por otra parte, de acuerdo con Esquibel (2017), dentro del territorio de Oztolotepec se encontraban tres antenas de transmisión de Internet.

Debido a que éste municipio presentó una disminución en la recaudación de ingresos propios, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, realizó algunas recomendaciones para que aumentará dicha recaudación, como fue el uso de tecnologías de información en sus trámites y cobros de impuestos. Por esta razón la gestión de 2016 a 2018, implementó este tipo de acciones; sin

<sup>6</sup> La información del estudio de caso fue obtenida del trabajo terminal de Yatzil Esquibel Cardeño (2017).

<sup>7</sup> Información consultada el 10 de noviembre de 2020, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/indiMarginac.aspx?ent=15&mun=067>

embargo, es necesario señalar que esto se realizó a través de un sitio web diseñado y administrado por el Gobierno del Estado de México, y por esta situación el área encargada de la página web del gobierno municipal no tienen posibilidades de realizar ajustes a su funcionalidad (Esquibel, 2017, p. 41).

Esquibel (2017) identificó tres variables que influyen en la operatividad y utilización de los cobros electrónicos de los impuestos: 1) cultura digital, 2) desconfianza en el uso de las TIC, y 3) operatividad ineficiente del sitio web. Sin embargo, en este estudio se identificaron algunos elementos de estas variables pero, desde la perspectiva teórica desarrollada para esta investigación, son nombradas y utilizadas de manera diferente.

En la investigación de campo que presenta esta autora se identificaron los siguientes datos: una de cada tres personas encuestadas tienen computadora en casa, tres de cuatro personas encuestadas no sabían usar computadoras, y solo una de cinco personas encuestadas sabían realizar trámites en línea; además, el promedio de edad de los encuestados fue aproximadamente de 55 años, y el 61% de los encuestados indicaron haber cursado solo la educación primaria, por lo que el nivel educativo y la edad pudiera estar correlacionado con el conocimiento de usar computadora y realizar trámites en línea (Esquibel, 2017: 36-37).

Acorde con las características de la población encuestada del estudio de Esquibel (2017) y con la información del censo de población, se identificó la presencia de aspectos vinculados con la brecha digital (limitado acceso a: Internet y equipo de cómputo), así como el analfabetismo digital (desconocimiento para usar computadoras y realizar trámites en línea). Asimismo, hay algunas variables socio-demográficas como es la edad y el nivel educativo de los encuestados donde ambas variables no favorecen utilizar trámites en línea ni pago de contribuciones.

Otro dato revelador es el que se refiere a la confianza en realizar pagos en línea, pues el 27% de los encuestados señalaron tener desconfianza en este tipo de trámites. Y, por otro lado, de los ciudadanos que han utilizado el sitio Web para efectuar algún pago o trámite, el 38% indicaron que el sitio web no funciona correctamente, además de que el trámite no se realizaba al 100% en línea (Esquibel, 2017, pp. 39-40). Estos aspectos coinciden con las otras dos variables que se señalaron en el modelo teórico: la falta de confianza y las fallas en la usabilidad.

### **Reflexiones finales**

Con base en los resultados obtenidos, se desarrollan dos reflexiones. La primera es referente a las fuentes de información sobre el tema de gobierno electrónico, pues el cuestionario aplicado del censo nacional de los gobiernos municipales 2019, ya presenta información más

detallada sobre qué dependencias cuentan con conexión a Internet, así como los tipos de trámites que cuenta con sistemas informáticos y la funcionalidad del sitio web. Ante esta situación, lo que se ha demostrado es que ya se tienen instrumentos que pueden recopilar información amplia del tema, el problema real es que los gobiernos municipales mexicanos no han avanzado en el desarrollo de infraestructura, ni en sistemas informáticos y mucho menos en trámites transaccionales.

El estudio que se presenta en este artículo, es una muestra de esta situación, pues se realiza a gobiernos municipales que se encuentran ubicados en el centro del país, y pertenecen a una entidad federativa que es una de las que más aporta el PIB nacional, sin embargo, solo el 10% de estos municipios presentaron al menos un trámite transaccional, lo que significa que el resto de los gobiernos municipales no tienen nada con este tipo de funcionalidad en su sitio web, esto ya proporciona información sobre la situación en la que se encuentran estos gobiernos locales en cuanto al desarrollo de gobierno electrónico, demostrando que en dentro de la agenda de los gobiernos locales aún no se encuentra el desarrollo de herramientas electrónicas para la prestación de servicios (transaccionales en este caso en específico, aunque se sostiene hipotéticamente que puede ser el mismo caso en otros tipos de servicios digitales), acceso a información, entre otros, de igual forma se deduce que tampoco se cuenta con interés por fomentar y orientar a la ciudadanía en el uso de TIC.

La segunda reflexión, es que a partir de la experiencia del municipio de Oztolotepec se pudo identificar variables más cualitativas que también determinan el pago electrónico de los contribuyentes, acorde con lo desarrollado en los elementos teóricos de este estudio:

- La desconfianza en el uso de las tecnologías por parte de los ciudadanos, esto es, no confían en el medio electrónico por cuestiones de seguridad de información confidencial (información de tarjetas bancarias).
- La operatividad ineficiente del sitio Web, esto es, la usabilidad de los sistemas a través del cual se lleva a cabo dichos pagos.
- Dos aspectos más que afectan son: el analfabetismo digital y la brecha digital pues su población no sabe usar computadoras o realizar trámites en línea, de acuerdo con la encuesta realizada en el estudio de caso.

Con la experiencia empírica se realizó un primer acercamiento para establecer ciertas relaciones entre variables sociodemográficas, económicas, educativas, de confianza y usabilidad de las TIC, con respecto al uso de servicios transaccionales por parte de la ciudadanía para el pago de impuestos, derechos y cualquier servicio. Aunque los hallazgos y resultados arrojados del caso de Oztolotepec no pueden



ser generalizados, si permite verificar algunos elementos teóricos, y de esta manera, se va generando nuevos resultados o bien se van reforzando los existentes.

Asimismo, queda pendiente desarrollar un análisis más completo que permita establecer relaciones de causalidad entre las variables aquí identificadas (confianza, usabilidad, brecha digital, capacidad para utilizar las tecnologías y operatividad del sitio web, entre otras) que explican el mayor o menor uso de cobros electrónicos por parte de los gobiernos locales, o pagos electrónicos por parte de los ciudadanos, así como el escaso desarrollo de estas herramientas por parte de las administraciones públicas municipales.

## Referencias

- Chen *et al.*, (2015). Factors affecting online tax filing – An application of the IS Success Model and trust theory, en *Computers in Human Behavior*, recuperado el 1 de noviembre de 2020: <http://dx.doi.org/10.1016/j.chb.2014.11.017>
- Carter, Lemuria y Weerakkody, Vishanth (2008). E-government Adoption: A Cultural Comparison, en *Information Systems Frontiers*, recuperado el 30 de octubre de 2020: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10796-008-9103-6>
- Daştan, İkrım (2015). Digitalizing the Municipality and Factors Affecting the Acceptance of E-municipality: An Empirical Analysis, en *International Business Research*; Vol. 8, No. 12; Published by Canadian Center of Science and Education.
- Denison *et al.* (2013). Electronic Payments for State Taxes and Fees. Acceptance, Utilization, and Challenges, en *Public Performance & Management Review*, Vol. 36, No. 4, pp. 616–636, ISSN 1530–9576 (print), ISSN 1557–9271 (online).
- Gil-García, J. Ramón y Martínez-Moyano, I. J. (2011). Understanding the Evolutions of E-government: The Influence of Systems of Rules on Public Sector Dynamics, en *Government Information Quarterly*, Vol. 24 No. 2, pp. 266-290, ISSN 0740-624X, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.04.005>.
- Gil-García, J. Ramón y Martínez, María Gabriela (2011). *Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México*, en Cabrero, Enrique y Arellano, David, *Los gobiernos municipales a debate, Coyuntura y Ensayo*, CIDE, México, D.F.
- Esquibel, Yatzil (2017). *Análisis de los cobros electrónicos como una alternativa para mejorar la recaudación fiscal en los municipios. Estudio de caso: cobro electrónico del impuesto predial en el municipio de Otzolotepec en el periodo 2015-2016*, Trabajo terminal, Licenciatura en Políticas Públicas, UAM Lerma, Lerma, México.
- Huang, Zhao y Benyoucef, Morad (2014). Usability and credibility of

- e-government websites, en *Government Information Quarterly* 31, pp. 584–595, recuperado el 25 de octubre de 2020: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2014.07.002>
- Pérez, Fernando (2014). Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral, INAP, México.
- Romero, T. y Sandoval, R. (2016). La tecnología en el gobierno: estudio explotario de portales de transacciones en México. *Enl@ce Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 13 (3), 27-49, recuperado el 9 de noviembre de 2020:
- Sandoval-Almazan, Rodrigo and Colin, Jeanett Mendoza, (2011). *Gobierno electrónico en México: una exploración Municipal 2010*, en *AMCIS Proceedings of the Seventeenth Americas Conference on Information Systems*, 447, Detroit, Michigan, recuperado el 9 de noviembre de 2020: [http://aisel.aisnet.org/amcis2011\\_submissions/447](http://aisel.aisnet.org/amcis2011_submissions/447)

#### **Fuentes de Bases de Datos**

- CONAPO (2015), *Índice de marginación por municipio 1990 - 2015*, México (En Línea), Recuperado el 30 de octubre de 2020: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion)
- INAFED (10 de noviembre, 2020). Índice de Gobierno electrónico [Base de datos]. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/instituto-nacional-para-el-federalismo-y-el-desarrollo-municipal>
- INEGI (2019). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. [Base de datos]. Recuperado el 1 de noviembre de 2020: [https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/#Datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/#Datos_abiertos)





Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Consejo Directivo

Alfredo del Mazo Maza  
**Presidente Honorario**

Arturo Huicochea Alanís  
**Presidente**

Eriko Flores Pérez  
**Vicepresidente**

Roberto Inda González  
**Tesorero**

Roberto A. Rodríguez Reyes  
**Secretario Ejecutivo**

Alejandro Fernández Campillo  
Bernardo Jorge Almaraz Calderón  
Miguel Ángel Torres Cabello  
Raúl Domínguez Rex  
Reyna María del Carmen Ávila Vázquez  
Mariana Flores Orona  
Jorge Bernaldez García  
María Isabel Sánchez Holguín  
Ivett Tinoco García  
Juan Jaffet Millán Márquez  
Enrique Vargas del Villar  
Juan Hugo de la Rosa García  
Juan Rodolfo Sánchez Gómez  
Elena García Martínez  
Raciel Pérez Cruz  
Mauricio Osorio Domínguez  
**Consejeros**

**Revista IAPEM, núm. 107, Septiembre-Diciembre de 2020.**

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Se terminó de imprimir en Diciembre de 2020.  
en la Ciudad de México en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.

La edición consta de 300 ejemplares



GOBIERNO DEL  
ESTADO DE MÉXICO



**EDOMÉX**  
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.